

Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinden und Gemeindeverbände

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

BERNHARD JESTAEDT

Gerichtsreferendar

aus Mündter/Westf.

Marburg

1966

Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinden und Gemeindeverbände

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

BERNHARD JESTAEDT

Gerichtsreferendar

aus Mündter/Westf.

Marburg

1966

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

angenommen am: 24. Juni 1966

Berichterstatter: Professor Dr. G ö r g

Mitberichterstatter: Professor Dr. Dr. Pirson

Tag der mündlichen Prüfung: 6. Juli 1966



Inhaltsübersicht

	Seite
Einleitung	1
1. Teil	
<u>Die Organisationsformen kommunaler Gemeinschaftsarbeit</u>	6
I. Die kommunalen Arbeitsgemein- schaften	7
II. Die kommunalen Verwaltungs- gemeinschaften	11
1. Die gemeinschaftliche Bürger- meisterei und der gemeinschaft- liche Gemeindevorstand	12
2. Die Verwaltungsgemeinschaft nach dem nordrhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemein- schaftsarbeit	17
3. Die Amtswaltergemeinschaften	19
III. Die öffentlich-rechtliche Verein- barung	23
1. Der Begriff der Vereinbarung	24
2. Die öffentlich-rechtliche Ver- einbarung als Vertrag	26
3. Die Rechtswirkungen der öffent- lich-rechtlichen Vereinbarung	28
4. Der Gegenstand der öffentlich- rechtlichen Vereinbarung	31
IV. Der Zweckverband	
1. Der Begriff des Zweckverbandes	33
2. Der Zweckverband als rechts- fähige Körperschaft des öffent- lichen Rechts	39
a) Die Körperschaftlichkeit der Zweckverbände	40
b) Der Zweckverband als juri- stische Person des öffent- lichen Rechts	43
3. Der Zweckverband als Selbstver- waltungskörperschaft	46

	Seite
4. Der Zweckverband als Gebietskörperschaft	48
a) Verwendung des Begriffs Gebietskörperschaft in Schrifttum, Gesetzgebung und Rechtsprechung	51
b) Die Gebietskörperschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts	55
c) Der Begriff Gebietshoheit	
I. Die Gebietstheorien	
II. Die Gebietshoheitstheorien	
III. Die Gebietshoheit als Zuständigkeitsregelung	56
d) Die Universalität, kein Wesensmerkmal der Gebietskörperschaft	64
e) Zweckverband und Gebietskörperschaft	
I. Neutrale Aufgaben und Allgemeinaufgaben	
II. Die Wahrnehmung von Allgemeinaufgaben	
III. Die Wahrnehmung von neutralen Aufgaben	67
5. Die Aufgaben des Zweckverbandes	73
a) Die Zweckverbandsfähigkeit kommunaler Aufgaben	
I. Die Selbstverwaltungsangelegenheiten	
II. Die Auftragsangelegenheiten	
III. Die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	73
b) Der Umfang der Aufgabenbereiche	
I. Die Systematik der Kompetenzbereiche	
II. Der Umfang des Zuständigkeitsbereiches	81
c) Inhalt des Aufgabenbereichs	
I. Die Systematik der Kompetenzinhalte	
II. Die überörtlichen Aufgaben der Zweckverbände und ihre Zuweisung	85
V. Der Planungsverband	98

2. Teil

Das kommunale Ordnungsgefüge und die
interkommunale Gemeinschaftsarbeit

Seite

I. Gemeinden und Gemeindeverbände im kommunalpolitischen Spannungsfeld	102
II. Das kommunale Ordnungsgefüge	108
1. Grundlagen	108
2. Die Anpassung des kommunalorganisatorischen Systems	111
a) Die kleinen Gemeinden	112
b) Die größeren und großen Gemeinden	115
c) Die kreisfreien Städte	123
d) Der Landkreis	127
3. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit	128
a) Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	128
b) Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung	131
c) Die kommunalen Verwaltungsgemeinschaften	133
d) Der Zweckverband	135
e) Der Planungsverband	146
4. Die kommunalorganisatorische Ordnung in Ballungsregionen	149
a) Modelle kommunalorganisatorischer Neubildungen	152
I. Der "Erweiterte Stadtkreis"	
II. Die Stadt-Landkreis-Lösungen	
III. Die "Stadtunion"	
IV. "Gemeindewirtschaftsverband"	
V. "Kommunaler Nachbarschaftsverband"	
VI. Der "Regionalverband"	

	Seite
b) Der Regionalverband als Träger regionaler Aufgaben	169
Schlußbetrachtung	175
Anhang	

Literaturverzeichnis

- Adamovich: Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts
Bd. 1, Allgemeiner und formalrechtlicher Teil
5. Aufl., Wien 1954
- Ahl: Ein Versuch kommunaler Arbeitsgemeinschaften
in: Städtetag 1929 Sp. 1400
- Anschütz: Allgemeine Begriffe und Lehren des Verwaltungsrechts nach der Rechtsprechung des OVG
in: Pr.Verw.Bl. 1901, 83
- Apelt: Der verwaltungsrechtliche Vertrag
Leipzig 1920
- Bauer: Bezirksverwaltung in Großstädten
in: Kommunalpolitische Blätter 1960, 622
(Ausgabe für Rheinland-Pfalz)
- Becker, Erich: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern
in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin - Göttingen - Heidelberg 1956
Bd. I, 113
- Binding: Gründung des Norddeutschen Bundes
in: Festgabe der Leipziger Universität für Windscheid
Leipzig 1888
- Blaum: Die Stadtlandschaft
in: RVBl. 1941, 669 ff
- Blodig: Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff
Wien und Leipzig 1894
- von Brauchitsch: Verwaltungsgesetze für Preußen
Bd. 7
19. Aufl., Berlin 1930
- Breuer: Einheit und Mannigfaltigkeit
in: Städtetag 1948, 45
- Constantin-Stein: Die deutschen Landkreise
Berlin 1926 Bd. I.
- Dittrich: Das Stadt-Umland-Verhältnis in seiner planerischen Problematik
in: Raumordnung und Raumforschung 1956,
65

- Elleringmann: Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung
Berlin 1936
(Begriff)
Grundlagen der Kommunalverfassung und der Kommunalaufsicht
in: Verwaltung und Wirtschaft, Schriftreihe der westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie
Heft 18, Stuttgart 1957
(Grundlagen)
- Elsner: Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der Magistratsverfassung (Hessen und Schleswig-Holstein)
in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956
Bd. I, 280
- Enneccerus-Nipperdey: Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts
1. Halbbd.
15. Aufl., Tübingen 1959
- Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts
8. Aufl., Tübingen 1928
(Institutionen)
Schweizerisches Bundesstaatsrecht
Tübingen 1923
- Forsthoff: Lehrbuch des Verwaltungsrechts
1. Bd. Allgemeiner Teil
8. Aufl., München und Berlin 1961
- Friedrich: Die Zweckverbandsgesetze vom 19. Juli 1911 (Kommentar)
Berlin 1912
- Friedrichs: Juristische Personen
in: Verw.Arch. Bd. 23 (1915), 13
- Füge: Das Rechtsproblem der gemeindlichen Auftragsverwaltung und seine finanzielle Auswirkung für die Gemeinden und Gemeindeverbände
Diss. Köln 1959
- Genzmer: Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen nebst Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 (Kommentar)
5. Aufl. 1919

- Von Gierke, Otto: Das Deutsche Genossenschaftswesen
Bd. 1.
Nachdruck: Graz 1954
(Genossenschaftswesen)
Deutsches Privatrecht
Bd. 1, 1903
(Privatrecht)
- Giese: Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23. Mai 1949
(Kommentar)
Frankfurt 1949
- Göb: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit
in: Gemeinde 1959, 73
Ballungen
in: Gemeinde 1959, 171
Stadt-Nachbarschaft
in: Gemeinde 1962, 145
Verfassungsrecht der Ämter und der
amtsangehörigen Gemeinden
in: HdbkWP Bd. I, 377
Kommunale Aufgaben der ländlichen
Gemeinde
in: Bauaufgaben bei der Dorferneuerung
1. Sonderheft im Dritten Sonderprogramm
der Bundesregierung zur Förderung der
Landhandwerke, S. 29 ff
(Bauen auf dem Lande)
- Göbel: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg
(Kommentar)
Stuttgart 1956
- Gönnewein: Zu einigen Fragen des heutigen
Gemeinderechts
in: AöR Bd. 81 (1956), 221
Gemeinderecht
Tübingen 1963
- Görg: Bundesauftragsangelegenheiten der Gemein-
den und Gemeindeverbände und ihre Pflicht-
aufgaben nach Weisung
in: DöV 1961, 41
Zur Frage der Erweiterung der Bundesauf-
tragsverwaltung
in: DöV 1955, 273
- Grafe: Das nordrhein-westfälische Gesetz über die
kommunale Gemeinschaftsarbeit
in: DöV 1961, 521
- Gugenheim: Lehrbuch des Völkerrechts
Bd. 1, Basel 1948

**Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland,
Stuttgart-Köln-Berlin-Mainz 1966**

- Hacker: Der Landkreis im Zwiespalt der Begriffe
in: DöV 1955, 236
- Haenel: Deutsches Staatsrecht
Bd. 1, Leipzig 1892
- Hamann: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23. Mai 1949
1. Aufl., Berlin-Neuwied-Darmstadt 1956
2. Aufl., Berlin-Neuwied-Darmstadt 1961
- Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen
Verwaltungsrechtes
3. und 4. Aufl., Leipzig-Erlangen 1924
(Lehrbuch)
- von Hausen - von der
Heide: Bundesbaugesetz
Handkommentar, Bd. I
2. Aufl., München 1962
- Hecker-Tschira: Landkreise und Städte, Eine Frage inter-
kommunaler Zusammenarbeit
in: Landkreis 1960, 357
- von der Heide: Die Bildung von Planungsverbänden
Zur Mustersatzung des Deutschen Verban-
des für Wohnungswesen, Städtebau und
Raumplanung für Planungsverbände nach
§ 4 BBauG
in: Landkreis 1963, 357
Kommunalpolitische Vorschläge
in: DöV 1960, 244
- Heitzer-Oestreicher: Bundesbaugesetz
Kommentar, Berlin 1962
- Helfritz: Zweckverbände
in: von Brauchitsch, Verwaltungsgesetze
für Preußen Bd. 7, 438
19. Aufl., Berlin 1930
- Helmreich-Widtmann: Bayrische Gemeindeordnung
(Kommentar)
2. Aufl., München 1959
- Henrich: Staatsgebiet und Gebietshoheit
in: WbVRuD, Bd. 2, 600
Theorie des Staatsgebietes
Leipzig 1922
(Theorie)
Kritik der Gebietstheorien
in: Zeitschrift des Völkerrechts
Breslau 1926
Bd. XIII, 28, 194, 325

- Herrnritt: Grundlehren des Verwaltungsrechtes
Tübingen 1921
- Herx: Die wirtschaftlichen und sozialen Vor-
und Nachteile bei Ein- bzw. Umgemeindun-
gen zum Zwecke der Großstädtebildung un-
ter besonderer Berücksichtigung der Ver-
hältnisse in Mönchen-Gladbach-Rheydter
Industriebezirk
Diss. Köln 1934
- Hölzl-Rollwagen: Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
(Kommentar)
München 1952
- Hoppe: Die Begriffe Gebietskörperschaft und
Gemeindeverband und der Rechtscharakter
der nordrhein-westfälischen Landschafts-
verbände
Diss. Münster 1958
- Huber: Wirtschaftsverwaltungsrecht
2. Aufl., Tübingen 1953
- Isbary: Raumordnung und territoriale Verwaltungs-
gliederung
in: Raumordnung und kommunale Selbstver-
waltung
herausgegeben vom Niedersächsischen
Ministerium des Innern 1962
- Jahn: Niedersächsisches Gemeinderecht
Hannover 1960
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre
2. Aufl., Berlin 1905
(Staatslehre)
Die Lehre von den Staatsverbindungen 1882
(Lehre)
Systeme des subjektiven-öffentlichen
Rechts
Freiburg i.B. 1892
Nachdruck: Darmstadt 1963
(Systeme)
- Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht
2. Aufl., Berlin 1929
- Keil: Die Grundsätze des öffentlichen Rechts
und der preußische "Entwurf einer Land-
gemeindeordnung für die sieben östlichen
Provinzen der Monarchie"
in: AöR Bd. 6 (1891), 345

- Kelsen: Allgemeine Staatslehre
Berlin 1925
- Keßler: Der Landkreis und seine Städte
in: Der Landkreis 1964, 135
- Klüber: Die kommunalen Zweckverbände und die
sonstigen Gemeinschaftsorganisationen
in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft
und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956
Bd. I, 541
Industriekreis
in: DöV 1953, 117
Rechtsgültigkeit der Wasserverbands-
ordnung
in: DöV 1952, 12
- König: Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung
als Grundlage zwischengemeindlicher
Zusammenarbeit
in: RVBL. 1941, 486
- Kötter: Heutige Anforderungen von Wirtschaft
und Gesellschaft an die Leistungen
ländlicher Selbstverwaltung
in: Arch. Komm. Wiss. 1964, 191
- Köttgen: Wesen und Rechtsform der Gemeinden
und Gemeindeverbände
in: Handbuch der kommunalen Wissen-
schaft und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956
Bd. I, 185
Die rechtsfähige Verwaltungseinheit
Ein Beitrag zur Lehre von der mittel-
baren Reichsverwaltung
Berlin 1939
Strukturwandel des flachen Landes als
Verwaltungsproblem
in: Arch. Komm. Wiss. 1964, 155
- Kohlhammer: Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960
Kommentar, Bd. 1
(Kohlhammer-Grauvogel)
- Kollmann: Zur verfassungsrechtlichen Sicherung
der Selbstverwaltung
in: DöV 1951, 145 ff

- Kormann: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte
Berlin 1910
Artikel: Verwaltungsakte
in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts
2. Aufl., Tübingen 1914
Bd. 3, 718
- von Kornatzki: Die zwischen- und übergemeindliche Zusammenarbeit im Entwurf eines preußischen Selbstverwaltungsgesetzes
in: Verw.Arch. Bd. 36 (1931), 265
- Kottenberg: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar)
7. Aufl., Siegburg 1963
Aufgabenverlagerung im Landkreis
in: Der Städtetag 1949, 103
- Kraus: Die Bürgermeistereiverfassung in Rheinland-Pfalz
in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956
Bd. I, 334
- Krebsbach: Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion
in: Die Stadt und ihre Region
Heft 8 der Neuen Schriften des Deutschen Städtetages 1962, 62 ff
- Krüger: Juristische Personen des öffentlichen Rechts
in: DöV 1951, 263
- Kuntze: Der Gesamtakt
in: Festgabe der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig für Otto Müller, 29
Leipzig 1892
- Kunze-Schmid: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Kommentar)
2. Aufl., Stuttgart 1964
- Layer: Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrag
Graz und Leipzig 1916
- Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht
München 1937

- Lehmann: Allgemeiner Teil des Bürgerlichen
Gesetzbuches
11. Aufl., Berlin 1958
- von Leyden: Das Problem der Großgemeinde
in: Gegenwartsfragen der Kommunalverwal-
tung, herg. von der Verwaltungsakademie
in Berlin
Berlin 1929, 41 ff
- Lindemann: Die niedersächsische Gemeindeordnung
mit Ausführungsbestimmungen
Hannover 1955
- Liver: Der Begriff der Rechtsquelle
in: Berner Festgabe für den Schweizer
Juristenverein
Bern 1955
- Loschelder: Wandlungen der deutschen Verwaltung
Mitteilungen der Kommunalen Gemein-
schaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung,
Sonderdruck Januar 1964
(Wandlungen)
Das Zweckverbandsrecht
in: RVBl. 1939, 535
- Loy: Gemeindliche Auftrags- und Selbstver-
waltungsangelegenheiten
Köln und Stuttgart 1949
- Lueder: Die Träger der kommunalen Auftragsan-
gelegenheiten
Diss. Göttingen 1956
- Mang: Verwaltungsrecht in Bayern
Ein Grundriß
Bd. 1, München 1952
- von Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz
2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1957
- Maunz: Hauptprobleme des öffentlichen Sachen-
rechts
München und Berlin 1933
- Maunz-Dürig: Grundgesetz
Bd. I, 2. Aufl., München und Berlin 1964
- Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht
Bd. 2
2. Aufl., München und Berlin 1895
3. Aufl., München und Berlin 1924

- Meyer-Anschütz: Deutsches Staatsrecht
1. Teil
7. Aufl., München und Leipzig 1914
- Monz: Die kommunale Neuordnung städtischer
Ballungsräume
Saarbrücken 1962
- Müller: Das allgemeine Zweckverbandsrecht
Diss. Heidelberg 1957
- Muntzke-Schlempf: Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung
mit Handbuch des Gemeinderechts
Bad Homburg v.d.H. und Berlin 1954
- Naunin: Verfassungsrecht der regionalen Gemeinde-
verbände
in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft
und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956
Bd. I, 470
Wiederaufbau in Westfalen 1945 - 1951
Landschaftliche Selbstverwaltung
in: Verwaltung und Wirtschaft, Schrift-
reihe der Westfälischen Verwaltungsaka-
demie, Dortmund 1952
- Nebinger: Kommentar zur Verfassung Württemberg-
Badens
Stuttgart 1948
Verwaltungsrecht
Allgemeiner Teil
Stuttgart 1949
- Neuffer: Die Stadtregion als Trägerin der Lan-
desplanung, Entwurf eines Gesetzes zur
Ordnung des Großraums Hannover
in: Städtetag 1961, 607
- Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen
herausgegeben vom Landkreistag Nordrhein-
Westfalen, Sept. 1965
(Entwurf)
- Neuß: Die Zweckverbände und der Siedlungsver-
band Ruhrkohlenbezirk
Diss. Köln 1927
- Neuwien: Die kommunalen Zweckverbände in Preußen,
zugleich ein Beitrag zur Lehre von den
Gemeindeverbindungen
Liegnitz 1919
- Pagenkopf: Die zwischengemeindliche Arbeitsgemein-
schaft
in: Der Gemeindetag 1934, 616

- Peters, Hans: Der Allgemeine Teil des Entwurfs eines
Preußischen Selbstverwaltungsgesetzes
in: Verw.Arch. Bd. 35 (1930), 321
Die Grenzen der kommunalen Selbstverwal-
tung in Preußen
Berlin 1926 (Grenzen)
Lehrbuch der Verwaltung
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1949
(Lehrbuch)
Zentralisation und Dezentralisation
Berlin 1928 (Zentralisation)
- Pfundtner-Neubert: Das neue deutsche Reichsrecht
Gesetzessammlung 1940
- Preuss: Gemeinde, Staat, Reich als Gebiets-
körperschaften
Berlin 1889
- Pünder: Die deutschen Gemeinden gestern, heute
und morgen
Köln 1948
- von Radnitzky: Meeresfreiheit und Meeresgemeinschaft
in: AöR Bd. 22 (1907), 416
Die rechtliche Natur des Staatsgebietes
in: AöR Bd. 20 (1906), 313
Zur Lehre von der Gebietshoheit und der
Exterritorialität
in: AöR Bd. 28 (1912), 454
- Reschke: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit
in: Kommunalpolitische Blätter 1952, 146
Probleme der inneren Gemeindeverfassung
Mannheim 1953
(Probleme)
- Rößler: Der öffentlich-rechtliche Vertrag
in: Verw. Praxis 1956, 275
- Rosin: Das Recht der öffentlichen Genossen-
schaften
Freiburg 1886 (Genossenschaften)
Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbst-
verwaltung
in: Annalen des Deutschen Reiches 1883,
265 (Annalen)

- Rothe: Neues Zweckverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen
in: DVBl. 1962, 385
Zur Neuordnung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen
in: DöV 1960, 921
- Salzmann-Schunck: Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz (Kommentar)
Siegburg und St. Goar 1951
- Salzwedel: Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages
Berlin 1958
- Sauer: Grundlehre des Völkerrechts
3. Aufl., Köln - Berlin 1955
- Schade: Wesen und Umfang des Staatsgebietes
Berlin 1934
- Schattenfroh: Kommentar zum Zweckverbandsgesetz
in der Sammlung der Reichsgesetze
herausgegeben von Pfundtner-Neubert 1940
- Schaude: Die kommunalen Aufgaben und Möglichkeiten in der Neuordnung der ländlichen Siedlungsräume
in: Ebner, Das Dorf heute und morgen
Stuttgart 1957
- Schnitzler: Staat- und Gebietshoheit
Zürich - Leipzig 1935
- Schoen: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen
in: Ergänzungsband zu Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie
Leipzig 1897
- Schöne : Zur Problematik des Zweckverbandsrechts
in: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft
Veröffentlichungen des kommunalwissenschaftlichen Instituts an der Universität Berlin, herausgegeben von Jeserich
Stuttgart - Berlin 1936, 1. Halbbd., 13
Zur Terminologie der "Kommunalverbände",
Ein Beitrag zur Klärung der Begriffe und ihrer Namen
in: AöR NF Bd. 30 (1939), 1
- Schroll: Eingemeindungsprobleme der deutschen Großstädte
Diss. Breslau 1933

- Schütz-Frohberg: Kommentar zum Bundesbaugesetz
2. Aufl., Neuwied/a.R. - Berlin-Spandau
1962
- Seydel: Die kommunalen Zweckverbände
Göttingen 1955
- Simonius: "Lex facit regem"
Ein Beitrag zur Lehre von den Rechts-
quellen
Baseler Studien zur Rechtswissenschaft
Heft 5, Basel 1933
- Spreng-Birn-Feuchte: Die Verfassung des Landes Baden-Württem-
berg (Kommentar)
Stuttgart-Köln 1954
- Die Stadt und ihre Region
Heft 8 der Neuen Schriften des Deutschen
Städtetages
Stuttgart und Köln 1962
- Staub: Typische Entwicklungsformen übergemeind-
licher Zusammenarbeit auf öffentlich-
rechtlicher Grundlage (in Preußen) und
ihre Bedeutung im Aufbau des neuen Staates
Diss. Köln 1935
- Steimle: Über Wesen, Aufgaben und Gesetze der
Zweckverbände nach dem neuen Zweckver-
bandsgesetz
in: Fischers Zeitschrift für Verwaltungs-
recht, herausgegeben von Schelder
Bd. 79 (1941), 41
Das Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939
(Kommentar), Berlin 1940
- Steinbach-Becker: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen
Selbstverwaltung
Bonn 1932
- Stern: Zur Grundlegung einer Lehre des öffent-
lich-rechtlichen Vertrages
in: Verw.Arch. Bd. 49 (1958), 106
- Stier-Somlo: Artikel: Gemeinde, Gemeindeverband
in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft
1929, Bd. 2, 665
Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts
in Preußen
2. Aufl., Mannheim, Berlin, Leipzig 1928
Bd. 1.

- Stillhardt: Eingemeindung oder Zweckverband
Diss. Zürich 1956
- Strölin: Raumprobleme im Bereiche der Großstadt
unveröffentlichte Denkschrift 1941
- Surén-Loschelder: Die deutsche Gemeindeordnung vom
30. Januar 1935 (Kommentar)
Berlin 1935
- Thieme: Bund, Länder und Gemeinden
in: Arch.Komm.Wiss. 1963, 185
- Thrum: Interkommunale Zusammenarbeit
in: Gemeinde 1960, 93
- Triepel: Völkerrecht und Landesrecht
Leipzig 1899 (Nachdruck 1958)
- von Turegg: Lehrbuch des Verwaltungsrechts
3. Aufl., Berlin 1956
- von Turegg-Kraus: Lehrbuch des Verwaltungsrechts
4. Aufl., Berlin 1962
- Verdross: Völkerrecht
Wien 1950, 1964
Die Verfassung der Völkerrechtsgemein-
schaft. Wien-Berlin 1926 (Verfassung)
- Vereinfachung der Verwaltung
Bericht der Sachverständigen für die
Vereinfachung der Verwaltung beim Bundes-
ministerium des Innern, Oktober 1959
- Wagener: Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung
in: Arch.Komm.Wiss. 1964, 237
Die Städte im Landkreis
Göttingen 1955
- Waldecker: Allgemeine Staatslehre
Berlin Grunewald 1927
- Walz: Die "Vereinbarung" als Rechtsfigur des
öffentlichen Rechts
in: AöR Bd. 53, 161
Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern
der süddeutschen Ratsverfassung
in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft
und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956
Bd. I, 235

- Weber: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart
Göttingen 1953 (Staats- und Selbstverwaltung)
Wandlungen der Kommunalverwaltung
in: DöV 1948, 19
Gegenwartsprobleme der Verwaltungsordnung
in: DöV 1951, 509
Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?
Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?
in: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages, Bd. I Teil 5, 3 ff
Karlsruhe 1964 (Gutachten)
Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts
2. Aufl., München und Berlin 1943 (Körperschaften)
Die kreisangehörige Stadt im Gefüge der Verwaltung
Göttingen 1964
- Weber-Berkenhoff: Die Gemeinden im nachbarlichen und bundesstaatlichen Spannungsfeld
Göttingen 1962
- Weihrauch: Die Selbstverwaltung der Gemeinden und das Grundgesetz
Diss. Marburg 1958
- Wendel: Die Formen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit in Württemberg
Diss. Tübingen 1938
- Wernicke: Kommentar zum Grundgesetz
(bearb. von Dennewitz)
Hamburg 1950
- Willing: Verwaltungsprobleme des städtischen Großraums
Diss. Kiel 1954
- Wilms: Demokratie in der Kleinstadt
in: Städtetag 1948, 117
- Wimmer: Die verfassungskonforme Neuordnung kommunaler Verflechtungsräume
in: NJW 1964, 1654
- Wirckau: Das preußische Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911
Diss. Marburg 1913

- Wolff: Verwaltungsrecht
Bd. 1, 4. Aufl., München und Berlin 1961
Bd. 2, 1. Aufl., München und Berlin 1962
(Lehrbuch)
Organschaft und Juristische Person
Bd. I Juristische Person und Staatsperson
Berlin 1933 (Organschaft)
Rechtsgestalt der Universität
Köln-Opladen 1956
- Ziebill: Die kommunalen Spitzenverbände
in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft
und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956
Bd. I, 581
- Zuhorn: Grundlagen landschaftlicher Selbstverwaltung,
Ein Beitrag zur Verwaltungsreform
Schriftreihe der Wirtschaftlichen Gesellschaft
für Westfalen und Lippe e.V.
Heft XII, Münster 1951
Kulturpflege
in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft
und Praxis
herausgegeben von Hans Peters
Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957
Bd. II, 165
- Zwischengemeindliche Zusammenarbeit
Gutachten der Kommunalen Gemeinschafts-
stelle für Verwaltungsvereinfachung
Köln 1963

Abkürzungsverzeichnis

AKW	Archiv für Kommunalwissenschaften
AöR	Archiv für öffentliches Recht
bad.GO	Gemeindeordnung für Baden vom 23. Sept. 1948 (GVBl. S. 177)
bad.Vf.	Verfassung für Baden vom 22. Mai 1947 (Reg.Bl. S. 129)
bay.GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25. Jan. 1952 (GVBl. S. 19)
bay.Vf.	Verfassung für den Freistaat Bayern vom 2. Dez. 1948 (GVBl. S. 333)
berl.Vf.	Verfassung von Berlin vom 1. Sept. 1950 (SaBl. S. 981) mit Änderung vom 30. Jan. 1958 (SaBl. S. 254) und vom 30. März 1958 (SaBl.S.456)
brem.Vf.	Landesverfassung der Freien Hanse- stadt Bremen vom 21. Okt. 1947 (GBL. S. 251)
BW, bw.	Baden-Württemberg, baden-württem- bergisch
BWG	Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 (BGBL. I S. 383)
bw.GO	Gemeindeordnung für Baden-Württem- berg vom 25. Juni 1955 (GBL.S.129)
bw.Vf.	Verfassung des Landes Baden-Würt- temberg vom 11. Nov. 1953 (SaBl. S. 1776)
DGO	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Jan. 1935 (RGBL. I S. 49)
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
E	Amtliche Sammlung der Entschei- dungen des davor genannten Ge- richts
Eildienst Landkreistag NW	Eildienst des Landkreis- tages Nordrhein-Westfalen (Zeitschrift seit 1949)
Gemeinde	Die Gemeinde
Gemeindetag	Der Gemeindetag

GS	Preußische Gesetzessammlung (1907 - 1945)
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts hg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Bd. 1 Tübingen 1930
HdbkVerfR	Handbuch des kommunalen Verfas- sungsrechts in Preußen 2. Aufl. Mannheim, Berlin, Leipzig 1928
HdbkWp	Handbuch der kommunalen Wissen- schaft und Praxis hg. von Hans Peters, Berlin-Göt- tingen-Heidelberg Bd. I Kommunalverfassung 1956 Bd. II Kommunale Verwaltung 1957
hess.GO	Hessische Gemeindeordnung vom 15. Febr. 1952 (GVBl. S. 11) i.d. F. vom 1. Juli 1960 (GVBl. S. 103)
hess.Vf.	Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dez. 1946 i.d.F. vom 22. Juli 1950 (GVBl. S. 131)
HwbKW	Handwörterbuch der Kommunalwissen- schaften hg. von Brix, Lindemann, Most, Preuss, Südehum, Jena 1924 Bd. 3
HwbRW	Handwörterbuch der Rechtswissen- schaft hg. von Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, Berlin-Leipzig 1926 - 1929
JbKW	Jahrbuch für Kommunalwissenschaf- ten. Veröffentlichungen des Kommu- nalwissenschaftlichen Instituts der Universität Berlin hg. von Kurt Jeserich, Stuttgart- Berlin (seit 1934)
JR	Juristische Rundschau
Komm.pol.Blätter	Kommunalpolitische Blätter. Organ der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU/CSU Deutschlands
Landkreis	Der Landkreis
lipp. GS	lippische Gesetzessammlung
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
nds.GO	niedersächsische Gemeindeordnung vom 4. März 1955 (GVBl. I S. 126) i.d.F. des Gesetzes vom 18. April 1963 (GVBl. S. 255)

nds.SOG	(niedersächsisches) Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 21. März 1951 (SaBl. S. 398)
nds.Vf.	Vorläufige niedersächsische Verfassung vom 13. April 1951 i.d.F. des Gesetzes vom 29. Dez. 1962 (GVBl. 1963 S. 1)
NF	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NW, nw.	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
nw.AmtsO	Amtsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 10. März 1953 (GV NW 2021)
nw.GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Okt. 1952 i.d.F. vom 28. Okt. 1952 (GVBl. S. 263)
nw.OBG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über die Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz) vom 16. Okt. 1956 (SaBl. S. 1137)
nw.SpG	(nordrhein-westfälisches) Gesetz über die Sparkassen sowie über die Girozentralen und Sparkassen- und Giroverbände (Sparkassengesetz) vom 7. Jan. 1958 (SaBl. S. 175)
nw.Vf.	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 17. Juni 1950 (SaBl. S. 670)
ostfr.LVf.	Verfassung der ostfriesischen Landschaft vom 22. Okt. 1949
Pr.VBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
Raumordnung und Raumforschung	(Zeitschrift)
rhlpf.GO	Gemeindeordnung für Rheinland-Pfalz, Teil A des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz vom 27. Sept. 1948 (GVBl. S. 335) i.d.F. vom 25. Sept. 1964 (GVBl. S. 145)
rhlpf.Vf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 28. Mai 1947 (GVBl. S. 209)
RuhrSVbO	Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 (GS S. 286) i.d.F. vom 29. Juli 1929 (GS S. 91) und vom 23. Juli 1957 (GVBl.NW S. 109)

RVBl.	Reichsverwaltungsblatt
SaBl.	Sammelblatt für Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder(seit 1950)
saarl.Vf.	Verfassung des Saarlandes vom 15. Dez. 1947 i.d.F. vom 20. Dez. 1956 (SaBl. 1957 S. 163)
schlh.GO	Gemeindeordnung für Schleswig-Hol- stein vom 24. Jan. 1950 (GVBl.S.25)
schlh.LS	Landessatzung für Schleswig-Hol- stein von 1949 i.d.F. vom 15. März 1962 (SaBl. S. 404)
Städtetag	Der Städtetag
SVG	Entwurf eines Selbstverwaltungs- gesetzes von 1930
Verw.Arch.	Verwaltungsarchiv
Verw.Praxis	Verwaltungspraxis
Vf.Bremerhaven	Verfassung für die Stadt Bremerhaven i.d.F. vom 5. Juli 1955 (brem.GBl. S. 81)
VO	Verordnung
WbDStuVR	Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts hg. von Max Fleischmann 2. Aufl. Tübingen 1914 Bd. 3
WbVRuD	Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie hg. von Strupp, Berlin und Leipzig 1925
wh.GO	Gemeindeordnung für Württemberg- Hohenzollern vom 27. Okt. 1951 (Reg. Bl. S. 108)
WPfl.G	Wehrpflichtgesetz i.d.F. vom 25. Mai 1962 (BGBl. I S. 349)
württ.LFürs.VbVO	(württ.) Verordnung über den Landes- fürsorgeverband Württemberg i.d.F. vom 30. März 1935 (Reg.Bl. S. 35)
ZVR	Zeitschrift für Völkerrecht

E i n l e i t u n g

Das Problem der kommunalen Gemeinschaftsarbeit ist um die Wende des vorigen Jahrhunderts in das Blickfeld des kommunalen Lebens getreten und bildet heute eines der brennendsten Probleme kommunalpolitischer wie kommunalrechtlicher Erörterungen und Auseinandersetzungen. Mit Zunahme der Bevölkerung, der wachsenden Verdichtung und Verflechtung von Verkehr und Industrialisierung in den letzten Jahrzehnten wird die gemeinsame Regelung gemeindlicher Fragen unterschiedlicher Art immer dringender und notwendiger. Man trifft auf das rasch wachsende Bedürfnis, zwischengemeindliche Planungsgemeinschaften zu bilden, in kommunalen Arbeitsgemeinschaften zu einer Koordinierung verschiedenartiger Interessen zu gelangen oder gemeinsame Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften sowie durch die Bildung eines neuen Rechtsträgers in Form eines Zweckverbandes zu erfüllen. Ein besonderes, eine rasche Lösung erheischendes Kernproblem bildet dabei die kommunaladministrative Bewältigung der Konzentrations- und Ballungsgebiete.

Zur gemeinsamen Erfüllung überörtlicher Aufgaben schaffen die Gemeinden und Gemeindeverbände untereinander rechtliche Bindungen, die in ihrer verwirrenden Fülle das klassische Gefüge der Selbstverwaltungskörperschaften überwuchern. Die kommunale Selbstverwaltung wird dabei nach und nach eingeengt und droht schließlich zur Farce zu werden. Um dieser entwicklungsbedingten Gefahr rechtzeitig und vor allem wirksam begegnen zu können, bedarf es zunächst der rechtstheoretischen Vorarbeit. Hierzu soll die vorliegende Untersuchung einen kleinen Beitrag leisten.

Es soll nicht Sinn dieser Arbeit sein festzustellen, was sich hinter den Gestaltungsmöglichkeiten kommunalen Zusammenwirkens im einzelnen an konkret in Angriff genommenen Gemeinschaftsaufgaben verbirgt. Dies hat unter anderen zahlreichen Veröffentlichungen das Gutachten der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit" (1963) getan, indem es die interkommunale Verflechtung an 43 Städten unterschiedlicher Art untersucht und sie in gründlicher Analyse ausgewertet ¹⁾.

Vielmehr wird sich die Erörterung auf das Grundsätzliche beschränken. Zunächst werden daher die Instrumente der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in

1) Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat in der Nr. 17/1958 seines Eildienstes eine Übersicht der Institute kommunalen Zusammenwirkens, an denen seine Mitgliedslandkreise beteiligt sind, vorgestellt und diese in späteren Erscheinungen ergänzt. U.a. Eildienst 1959, 73, 74, 126, 168, 169; 1960, 41, 42, 92, 117, 118, 119, 130, 141, 144, 198; 1961, 34, 84, 116; 1962, 30, 53, 198; 1963, 44, 170; 1964, 37 f. u.a.m. Zusammenstellungen der regionalen und interkommunalen Planungsgemeinschaften sind in den Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung zu finden, insbes. im Heft Nr. 58 "Regionale Planungsgemeinschaft". Halstenberg, Kommunale Planungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung, Städtetag 1960, 625 ff. Weber, Gutachten 28. Eine weitere Zusammenstellung bringt der Landkreistag 1961, 50 f. Vgl. auch Seydel, Zweckverbände.

ihrer rechtlichen Struktur zu erfassen sein ¹⁾.
Daran wird sich die Darstellung ihres Verhältnisses zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden anschließen, und schließlich wird der Weg zu einem neuen kommunalen Ordnungsgefüge aufzuzeigen und zu erläutern sein.

Bei der Untersuchung ist von dem herkömmlichen und in seiner Struktur durchaus folgerichtigen und festen Gefüge der Selbstverwaltungskörperschaften auszugehen. Das System der verfassungsrechtlich festgelegten kommunalen Körperschaften, welches sich in Gemeinden, Ämter (Samtgemeinden), Landkreise und Gemeindeverbände höherer Ordnung gliedert, ist darauf angelegt, daß sich alle kommunalen Aufgaben von eben diesen Körperschaften erfüllen lassen. Soweit ihnen Verbandscharakter zukommt, gibt es in ihnen zwar quasi-interkommunale Beziehungen, nämlich zwischen den einzelnen Verbandsmitgliedern sowie zwischen ihnen und dem Verband selbst; diese sind jedoch in der Integrationsfunktion des Verbandes aufgehoben. Sie sind mehr "innerkommunaler" als "interkommunaler" Art ²⁾.

Von kommunaler Gemeinschaftsarbeit im eigentlichen Sinne kann daher nur dort die Rede sein, wo sich die Gemeinden und Gemeindeverbände zu einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung verbinden, ohne daß sich dabei ihr körperschaftlicher Status verändert. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit umfaßt somit jede Tätigkeit, die

1) Sie sind geregelt im Reichszweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939 (RGBl. I S. 979) -RZwVG-, im rheinland-pfälzischen Zweckverbandsgesetz vom 3. Dezember 1954 (GVBl. S. 156) -rhlpf.ZwVG-, im baden-württembergischen Zweckverbandsgesetz vom 24. Juli 1963 (GBl. S. 114) -bw.ZwVG- und im nordrhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. April 1961 -GkG-. Daneben enthalten die Kommunalverfassungsgesetze weitere Ermächtigungsnormen.

2) Weber, Gutachten 16.

Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung bestimmter örtlicher oder überörtlicher kommunaler Verwaltungsaufgaben außerhalb der Verwaltung der verfaßten Grundformen regulärer, typischer, allgemeiner (kommunaler) Verwaltungszwecke in bestimmten Rechtsformen vollziehen. Sie erstreckt sich graduell von der Koordinierung der Verwaltung durch einzelne gemeinsame Organe bis zur Erfüllung mehrerer überörtlicher, gebietsbezogener Aufgaben durch einen dem Gemeindeverband ähnelnden Sonderverband.

Das organisationsrechtliche Instrumentarium kommunaler Gemeinschaftsarbeit weist vielschichtige Differenzierungen auf. Betrachtet man die z.Zt. gesetzlich geregelten Rechtsformen der kommunalen Arbeitsgemeinschaft, der Verwaltungsgemeinschaft, der öffentlichrechtlichen Vereinbarung und des Zweckverbandes in seiner Grund- sowie in seiner modifizierten Form, so ist dies klar zu erkennen. Sie teilen sich in Formen zwischen- und überkommunalen Zusammenwirkens. Während es sich bei den ersteren um eine Tätigkeit handelt, die sich ausschließlich zwischen den Beteiligten vollzieht, bei der also primär die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften selbst Träger der Gemeinschaftsarbeit bleiben, ist bei der überkommunalen Gemeinschaftsarbeit Träger eine von den Beteiligten neu gebildete Selbstverwaltungskörperschaft.

So sehr nun die Herausarbeitung dieser Unterschiedlichkeiten für die Erkenntnis des Wesens der Rechtsinstitute beizutragen vermag, so wenig darf jedoch übersehen werden, daß die Gleichartigkeit der Zielsetzung das Trennende an Bedeutung weit überragt. Vom Standpunkt des Gemeinsamen betrachtet, liegt daher der Unterschied der Formen weniger im Grund-

sätzlichen als vielmehr im Graduellen ¹⁾. Dieser Auffassung entspricht die Verwaltungspraxis, die sich meist unter dem Drang der einzelnen Beteiligten nach Selbstständigkeit zunächst eine lose Form der Zusammenarbeit erwählt, dann aber unter dem Druck der notwendig einheitlichen Entscheidung und Ausführung gemeinsamer Aufgaben sich zu festeren Formen durchringt. Für die Zusammenfassung der Instrumente kommunalen Zusammenwirkens unter einen Oberbegriff ist der Unterschied in der äußeren Rechtsstruktur nur von untergeordneter Bedeutung. Daher werden hier die Institute als "Rechtsformen kommunaler Gemeinschaftsarbeit" dargestellt.

Der Begriff ist keineswegs neu. Bereits v. Kornatzky hat ihn in seinem Gegenentwurf zum Selbstverwaltungsgesetz von 1930 verwandt ²⁾. In die Gesetzessprache ist er allerdings erst durch das Gesetz Nordrhein-Westfalens vom 26. April 1961 (GVBl. S. 190) eingeführt worden, das ihn im Titel trägt.

1) So bereits von Kornatzky in Verw. Arch. Bd. 36, 266.

2) Von Kornatzky in Verw. Arch. Bd. 36, 291 ff. Anders der amtliche Entwurf. Hier ist das Siebte Buch mit dem Titel überschrieben "Zwischen- und übergemeindliche Zusammenarbeit".

1. Teil

Die Organisationsformen kommunaler Gemeinschafts- arbeit

In ihrer historischen Entwicklung nicht älter als der Selbstverwaltungsgedanke selbst, haben sich auf dem Boden der kommunalen Selbstverwaltung verschiedenartige Rechtsinstitute kommunalen Zusammenwirkens gebildet ¹⁾. Obgleich im einzelnen noch vieles ungeklärt ist, besitzen diese organisationsrechtlichen Formen heute im großen und ganzen ziemlich klare Konturen. Sie entstammen in gleicher Weise dem öffentlichen wie dem privaten Recht. Bei dem Versuch, typische verwaltungsorganisatorische Probleme zu lösen, kann jedoch nur von dem öffentlich-rechtlichen Instrumentarium ausgegangen werden. Die privatrechtlichen Verbindungsformen sind zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben, um die es sich hier handelt, regelmäßig nicht geeignet. Auf dem planenden und werbenden, forschenden und beratenden Sektor sowie im Bereich der kommunalen Versorgungs- und Verkehrswirtschaft erfreuen sie sich allerdings in der Praxis von jeher weitgehender Beliebtheit ²⁾. Sie bedürfen jedoch in diesem Zusammenhang keiner weiteren Erörterung.

-
- 1) Denn erst das Reformwerk des Freiherrn vom Stein ermöglichte den Gemeinden, selbständig Verbände mit dem Recht der Selbstverwaltung zu gründen. Dazu näher Staub 4; von Gierke, Genossenschaftswesen Bd. 1, 743 Fußn. 102; Becker in HdbkWP Bd. I, 177; Seydel 46; Rothe in DVBl. 1962, 389; Gönnewein, Gemeinderecht 432. Allerdings ist der Gedanke des Zusammenschlusses von Städten, wie von Gierke, aaO 459 ff nachweist, wesentlich älter.
- 2) Dazu Willing 65 ff; Klüber in HdbkWP Bd. I, 577; auch Ziebill in HdbkWP Bd. I, 581 ff; Reschke in Komm. pol. Blätter 1952, 146 ff.

I.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft

Aus der Notwendigkeit heraus, gemeinsam interessierende Aufgaben auch gemeinschaftlich zu beraten und ihre Durchführung aufeinander abzustimmen, hat sich die Praxis lose Formen der Koordinierung geschaffen, die gemeinhin "kommunale Arbeitsgemeinschaften" genannt werden. Ihren Namen entlehnen sie einer Institution, welche im preußischen Gesetz über die Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929 (GS S. 91) erstmals eine gesetzliche Regelung gefunden hat ¹⁾ ²⁾. Der heutige Begriff "kommunale Arbeitsgemeinschaft" bezeichnet als Sammelbegriff all jene, in ihrer Struktur sehr differenzierten Vereinigungen auf kommunaler Ebene, welche zum Ziele haben, gemeinsame Angelegenheiten miteinander zu beraten. Entscheidungen der selbständig bleibenden Mitglieder vorzubereiten und ihre Maßnahmen auf bestimmten Verwaltungsgebieten zu koordinieren. Dahinter verbergen sich sowohl privat-

- 1) Teil IV (§ 61) des Gesetzes und Teil II (§ 41) des Einführungsgesetzes (EG zum RWIG) vom gleichen Tage (GS S. 137). Vgl. auch die Begründung des Entwurfs eines EG zum RWIG, Preuß. Staatsratsdrucksachen 1929, Nr. 32 und 33, Sp. 70 und 71; ferner von Kornatzky in Verw.Arch.Bd. 36, 267 ff; Pagenkopf in Gemeindetag 1934, 616 ff; Staub 19 ff; Willing 60 ff. In ihrer rechtlichen Struktur haben die Arbeitsgemeinschaften des heutigen Rechts nur wenig mit den Zwangsbildungen des RWIG gemeinsam.
- 2) Allerdings bestanden schon vor diesem Gesetz Arbeitsgemeinschaften auf gemeinrechtlicher Basis. So gründeten z.B. die hess. Nachbargemeinden Bad Nauheim und Friedberg Anfang 1929, eine Arbeitsgemeinschaft. Hierzu Ahl in Städtetag 1929, Sp. 1400; von Kornatzky in Verw.Arch.Bd. 36, 268.

rechtliche Vereinigungsformen ¹⁾ wie auch öffentlich-rechtliche Verbände ²⁾.

Nach 1945 hat allein das nordrhein-westfälische Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in den §§ 2 und 3 die kommunale Arbeitsgemeinschaft, und zwar als öffentlich-rechtliches Institut, gesetzlich geregelt. Von der Begriffsbestimmung dieses Gesetzes soll hier ausgegangen werden.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist ein öffentlich-rechtlicher, nichtrechtsfähiger Verband ³⁾, in dem sich Gemeinden und Gemeindeverbände, u.U. auch sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts zur Koordinierung gemeinsamer Interessen zusammenschließen (§ 2 Abs. 1 GkG). Allerdings ist der korporative Status des Verbandes nicht allzu dicht; die Arbeitsgemeinschaft kann ihren Mitgliedern nur Anregungen geben, nicht aber die Beteiligten bindende Beschlüsse fassen (§3 GkG).

1)

Z.B. die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Bergisches Land e.V.; die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar GmbH; die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Mainz-Wiesbaden; die Kommunale Arbeitsgemeinschaft für Planungsangelegenheiten im Landkreis Köln (KAG), Arbeitsgemeinschaft Regionalplanung Südostniedersachsen (BGB-Gesellschaft); die Arbeitsgemeinschaft im Gebiet der unteren Werra (KAG); Sennestadt GmbH; Arbeitsgemeinschaft zwischen dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe, dem Landkreis Bielefeld und der Gemeinde Senne II; die Arbeitsgemeinschaft Wirtschaftsraum Augsburg (KAG) u.a.m.

2) Z.B. die Kommunale Arbeitsgemeinschaft Bonner Raum, die Kommunale Arbeitsgemeinschaft für den Stadt- und Landkreis Münster (Planungsgemeinschaft) u.a.m.

3) Nach § 41 S. 1 EG zum RWIG und § 286 Entwurf zum SVG von 1930 waren den Arbeitsgemeinschaften der Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen. In von Kornatzkys Gegenentwurf zum SVG in Verw.Arch. Bd. 36, 291 sind sie dagegen nicht-rechtsfähige Verbände.

Der Verband entsteht stets durch Abschluß eines Gesamtaktsvertrages ¹⁾, also durch Abgabe kongruenter, rechtsgeschäftlicher Willenserklärungen von einander gleichgeordneten Personen des privaten und öffentlichen Rechts ²⁾. Durch Vereinbarung einer Geschäftsordnung regeln die Mitglieder die Verbandsorganisation und treffen nähere Bestimmungen über den Aufgabenbereich ^{3) 4)}. Seinem Charakter als "Studien^ugesellschaft" entsprechend ist dem Verband keine die Mitglieder hoheitlich bindende Satzungsgewalt (Autonomie) verliehen. Die Gehorsampflicht gegenüber der Geschäftsordnung beruht einzig und allein auf der freiwilligen Unterwerfung des einzelnen Verbandsmitglieds.

Der Verband unterliegt nur einer beschränkt aufsichtsbehördlichen Überwachung ⁵⁾, nicht aber der

-
- 1) Rothe in DVBl. 1962, 386. Zum Begriff des Gesamtaktes siehe Salzwedel 33, 36; Peters, Lehrbuch 327; Stern in Verw.Arch. Bd. 49, 106 ff.
 - 2) Dagegen kannten das RWIG in § 61 und die Entwürfe zum SVG in § 286 Abs. 3 nur die Zwangsbildung. Allerdings war der freiwillige Beitritt weiterer Mitglieder nach § 61 Abs. 2 RWIG vorgesehen.
 - 3) Vgl. dazu die Berichterstattung des Abg. Hansen am 22. März 1961 zur Reg.-Vorlage des Entwurfes eines GkG, Landtag NRW Sten.Ber. IV/59.Sitzung S. 2176 B.
 - 4) Nach § 41 EG zum RWIG bestand die Aufgabe der Arbeitsgemeinschaft darin, auf Antrag eines Mitglieds oder der Aufsichtsbehörde die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zu prüfen und ggf. auch die erforderlichen Durchführungsvorschläge zu machen. Die Körperschaft war damit nicht wie nach dem GkG zur Beratung von vornherein festgelegter Aufgaben gebildet.
 - 5) Anders nach § 41 EG zum RWIG und den zitierten Entwürfen zum SVG (§ 286).

Staatsaufsicht ¹⁾. Die kommunale Aufsichtsbehörde hat keine Möglichkeit, die Tätigkeit der Arbeitsgemeinschaft unmittelbar zu beeinflussen. Sie ist lediglich über die Bildung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft zu unterrichten (§ 2 Abs. 3 GkG). Diese Verpflichtung der Beteiligten ist ihrem Inhalt nach ein Akt informatorischer Art ²⁾.

Die Zwecke, in deren Dienst kommunale Arbeitsgemeinschaften treten können, sind umfassend. Die Aufgaben beschränken sich allerdings grundsätzlich auf vorbereitende Tätigkeiten. Die Arbeitsgemeinschaften beraten Angelegenheiten, die ihre Mitglieder gemeinsam berühren, stimmen Planungen der einzelnen Beteiligten für diese Angelegenheiten und die Tätigkeit von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander ab, leiten Gemeinschaftslösungen ein, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen (§ 2 Abs. 2 GkG) ³⁾.

-
- 1) Da der Begriff der Selbstverwaltungskörperschaft notwendig die Rechtsaufsicht voraussetzt (Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 137), kann somit der kommunalen Arbeitsgemeinschaft auch nicht das Recht der Selbstverwaltung zukommen.
 - 2) Grafe in DöV 1961, 522; Rothe in DVBl. 1962, 386.
 - 3) Die Aufgabenstellung deckt sich im großen und ganzen z.B. mit den Funktionen der Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar GmbH (§ 3 der Satzung) und der Arbeitsgemeinschaft Fränkischer Wirtschaftsraum (§ 2 der Satzung).

II.

Die kommunalen Verwaltungsgemeinschaften

Die kommunalen Verwaltungsgemeinschaften sind selbständige Rechtsformen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Von der kommunalen Arbeitsgemeinschaft, der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und dem Zweckverband unterscheidet sie der Zweck ihrer Bildung. Während diese auf die sachgerechte Durchführung gemeinsamer Übergemeindlicher Aufgaben gerichtet sind, dienen jene der Stärkung und Sicherung der örtlichen Verwaltungsorganisation. Abgestuft von der gemeinsamen oder stellvertretenden Verwaltung bestimmter, genau abgegrenzter Angelegenheiten bis zur völlig gemeinschaftlichen Verwaltung, zeigen sie in ihrer rechtlichen Struktur entsprechende Unterschiede. Es finden sich ebenso verbands- wie vertragsförmige Gestaltungsformen, freiwillige und zwangsweise erfolgte Bildungen, bei denen Gemeinsamkeiten nur schwer festzustellen sind.

Kommunale Verwaltungsgemeinschaften sind die Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit, welche unter Beibehaltung der rechtlichen Selbständigkeit ihrer Mitglieder einzig der Stärkung der Verwaltungskraft leistungsschwacher Gemeinden durch tatsächlich gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen dienen, ohne Gemeindeverband zu sein ¹⁾.

1) Dazu Elsner in HdbkWP Bd. I, 332 f; daselbst Kraus 356, Göb 379 und Klüber 570; Kunze-Schmid Erl. I 1 zu § 74 baw. GO; Salzmann-Schunk Erl. 1 zu § 54 rhlpf. GO; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 216 f. Zu den Verwaltungsgemeinschaften im österreichischen Recht Adamovich 178.

Nicht zu den Verwaltungsgemeinschaften gehören die Samtgemeinden und Ämter, obwohl sie diesen in ihrer Wirkung sehr ähneln ¹⁾. Sie sind als Gemeindeverbände Träger überörtlicher, regulärer kommunaler Verwaltungsaufgaben ²⁾.

1. Die gemeinschaftliche Bürgermeisterei und der gemeinschaftliche Gemeindevorstand.

Die Gemeindeordnungen der Bundesländer Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen ermöglichen den Zusammenschluß benachbarter Gemeinden zur Bildung einer gemeinsamen Verwaltungsspitze ³⁾.

Die gemeinschaftliche Bürgermeisterei (bzw. der gemeinschaftliche Gemeindevorstand in Hessen) ist ein öffentlich-rechtlicher Verband. Mitgliedschaftsfähig sind in

-
- 1) Elsner in HdbkWP Bd. I, 333, Göb daselbst, 377 f und Peters, Lehrbuch 327 nennen die Ämter allerdings mißverständlicherweise Verwaltungsgemeinschaften.
 - 2) Dazu näher von Gierke, Genossenschaftswesen Bd. 1, 786; Göb in HdbkWP Bd. I, 386; Elleringmann, Begriff 104 ff; Peters, Grenzen 63, Lehrbuch 294; Schoen 350; Steinbach-Becker 162; Stier-Somlo in HdbkVerfR Bd. 1, 485 ff.
 - 3) Die gemeinschaftliche Bürgermeisterei: §§ 74 bw.GO, 62 ff rhlpf.GO; der gemeinschaftliche Gemeindevorstand: §§ 84 ff hess. GO. Dazu Gönnewein, Gemeinderecht 372 f; Elsner in HdbkWP Bd. I, 332 f und daselbst Kraus 355 f; Muntzke-Schlempf §§ 84 ff hess. GO; Salzmann-Schunck §§ 53 ff rhlpf.GO; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 216 f, der die gemeinschaftliche Bürgermeisterei öffentlich-rechtliche Vereinbarung nennt.
Zur geschichtlichen Entwicklung Wendel 11 ff; Gönnewein, Gemeinderecht 372 Anm. 15; Elsner in HdbkWP Bd. I, 332 f, Kraus in HdbkWP Bd. I, 356; Salzmann-Schunck Erl. 1 zu § 53 rhlpf.GO; Steinbach-Becker 165 f.

Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz nur benachbarte kreisangehörige Gemeinden ¹⁾, in Hessen benachbarte Gemeinden, die aber nicht notwendig demselben Landkreis angehören müssen ²⁾.

Die Voraussetzungen für den Zusammenschluß und das Gründungsverfahren sind in den einzelnen Gemeindeordnungen unterschiedlich geregelt. In Hessen und Baden-Württemberg entsteht der Verband durch Abschluß eines Vertrages ³⁾, der durch übereinstimmende Beschlüsse der einzelnen Gemeindevertretungen ohne gemeinsame Beschlußfassung zustande kommt ⁴⁾. In Hessen kann auch die staatliche Aufsichtsbehörde mit Zustimmung des Kreistags und nach Anhörung der beteiligten Gemeinden einen gemeinschaftlichen Gemeindevorstand bestellen, "wenn durch die Entwicklung eines zusammenhängenden Gebietes die einheitliche Lösung kommunaler Aufgaben notwendig wird". Die gemeinschaftliche Bürgermeisterei in Rheinland-Pfalz wird durch Beschluß des Kreisausschusses, also durch Verwaltungsakt, gebildet, der auf Grund von übereinstimmenden Beschlüssen der beteiligten Gemeinden oder auf Antrag von mehr als zwei Gemeinden ergehen kann, wenn übereinstimmende Beschlüsse nicht zustande kommen. Voraussetzung ist,

1) § 74 Abs. 1 bw.GO, § 62 Abs. 1 rhlpf.GO

2) § 84 hess.GO

3) Nach Göbel Erl. 4 zu § 74 bw.GO ist die Vereinbarung Ortsrecht und daher öffentlich nach den Vorschriften über die Bekanntmachung von Satzungen (§ 4 Abs. 3 GO) bekannt zu machen. Dagegen meint Muntzke-Schlempp Erl. III zu § 8 4 hess.GO, für die Rechtswirksamkeit der Verwaltungsgemeinschaft sei die Veröffentlichung der einzelnen Gemeindevertretungsbeschlüsse i.d.R. nicht notwendig, da diese eine organisatorische Gestaltung, aber keine Normsetzung zum Gegenstand haben.

4) Über das Verfahren näher § 74 bw.GO, § 84 Abs. 1 hess.GO.

daß "dies zu einer sparsamen und zweckmäßigen Verwaltung geboten erscheint" ¹⁾.

Die gemeinschaftliche Bürgermeisterei (bzw. Gemeindevorstand) ist eine feste organisatorische Verbindung der Gemeinden; ihr fehlen aber die spezifischen Merkmale einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Sie ist keine juristische Person ²⁾ und untersteht als solche auch nicht der Staatsaufsicht ³⁾. Lediglich der rheinland-pfälzischen Bürgermeisterei kann auf Antrag der Gesamtvertretung die Eigenschaft der Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen werden; sie erhält dadurch Rechtspersönlichkeit und Dienstherrnfähigkeit ⁴⁾.

Die Mitgliedsgemeinden bleiben rechtlich völlig selbständig ⁵⁾. Die einzelnen Gemeindevertretungen

1) § 62 rhlpf.GO

2) Kunze-Schmid Erl. I 4 zu § 74 bw.GO; Göbel Erl. 1 zu § 74 bw.GO

3) Nur die Gründungsvereinigung ist nach § 74 Abs. 1 S. 2 bw.GO als Maßnahme der einzelnen Gemeinden der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen.

4) § 62 Abs. 3 rhldpf.GO

Diese Möglichkeit soll die Schwierigkeiten bei der Anstellung gemeinsamer Beamter beheben und die Gründung eines Zweckverbandes unnötig machen. Zuständig ist nach § 41 DVO zur Durchführung der GO vom 31. März 1955 (GVBl. S. 31) die Bezirksregierung

5) §§ 74 Abs. 3 S. 1 bw.GO, 86 Abs. 4 hess.GO, 63 Abs. 1 rhlpf.GO

als willensbildende Organe bleiben grundsätzlich unberührt ¹⁾. Lediglich zur Beschlußfassung von gemeinschaftlichen Angelegenheiten treten sie zu einer Gesamtvertretung zusammen ²⁾. Gemeinsam sind alle die Organisation der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei betreffenden Materien ³⁾. In Baden-Württemberg sind es die Schaffung einer gemeinsamen Amtsstelle und darüber hinaus die Zusammenlegung einzelner Verwaltungseinrichtungen ⁴⁾. In Hessen und Rheinland-Pfalz unterliegen der gemeinschaftlichen Beschlußfassung die Wahl des gemeinschaftlichen Bürgermeisters und der gemeinschaftlichen Beigeordneten ⁵⁾, die Festsetzung ihrer Besoldung bzw. ihrer Aufwandsentschädigung, des Stellenplanes für die gemeinschaftlichen Bediensteten und des Haushaltsplanes für den gemeinschaftlichen Gemeindevorstand, ferner in Rheinland-Pfalz die Bestellung der gemeinschaftlichen Verwaltungsbeamten und Bediensteten, die in Hessen dem gemeinschaftlichen Gemeindevorstand obliegt, sowie der Kassenverwalter, die Errichtung weiterer gemeinschaftlichen Einrichtungen und schließlich die Antragstellung auf Verleihung der Eigenschaft der Körperschaft des öffentlichen Rechts ⁶⁾.

Darüber hinaus bleiben die Zuständigkeiten der örtlichen Gemeindevertretungen gewahrt. Die gemeinsame

-
- 1) § 74 Abs. 3 S. 2 bw.GO
 - 2) Über den Abstimmungsmodus: § 87 Abs. 3 hess.GO § 64 rhlpf.GO; nach § 74 Abs. 3 bw.GO ist er hier durch nähere Vereinbarung zu regeln.
 - 3) § 87 Abs. 1 hess.GO, § 65 rhlpf.GO
 - 4) § 74 Abs. 5 bw.GO, Kunze-Schmid Rd.Erl. 1 und Erl. III 2, V zu § 74 bw.GO; Wolff, Lehrbuch Bd.2, 216 f.
 - 5) Hinsichtlich des Wahlverfahrens Gönnewein, Gemeinde-recht 374 Anm. 29; Muntzke-Schlepp Erl. II zu § 86 hess.GO
 - 6) § 62 rhlpf.GO. Dazu Kunze-Schmid Erl. III 2 zu § 4 bw.GO

Beschlußfassung über Angelegenheiten, die dem Aufgabenbereich der Gesamtvertretung angehören, bindet die einzelnen Gemeinden und macht selbständige Beschlüsse ihrer Gemeindevertretungen unzulässig.

Überörtliche gemeinschaftliche Aufgaben können mit Zustimmung aller Gemeindevertretungen in der Gesamtvertretung beraten werden. Hierdurch ergibt sich die Möglichkeit einer echten Gemeinschaftsarbeit.

Der gemeinschaftliche Bürgermeister ist in jeder Gemeinde Bürgermeister ¹⁾; er verwaltet als verantwortlicher Leiter in allen Gemeinden nach den Beschlüssen der einzelnen Gemeindevertretungen die gesamten Gemeindeangelegenheiten. Der gemeinschaftliche Bürgermeister ist Beamter jeder beteiligten Gemeinde ²⁾ sowie Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde der Gemeindebediensteten.

1) § 66 Abs. 1 rhlpf.GO, das gilt ebenso für den gemeinschaftlichen Gemeindevorstand in Hessen; § 88 hess.GO

2) Dies ist er, weil die Verwaltungsgemeinschaft i.d. R. keine Körperschaft des öffentlichen Rechts und daher nicht dienstherrenfähig ist. Göbel Erl. 8 zu § 74 bw.GO. Der allgemeine Grundsatz, daß ein Beamter nicht gleichzeitig im Dienste mehrerer Anstellungskörperschaften stehen kann, muß hier eine Ausnahme erleiden, wenn nicht die Selbstständigkeit der einzelnen Gemeinden, die nach den §§ 74 Abs. 3 S. 1 bw.GO, 86 Abs. 4 hess.GO, 63 Abs. 1 rhlpf.GO unberührt bleibt, in Frage gestellt werden soll. Dies muß aus den §§ 86 Abs. 1 und 3, § 87 Abs. 1 hess.GO und aus § 49 S. 2 BRRG gefolgert werden. Vgl. auch dazu BGHZ 3, 19. Entgegen Helmreich-Widmann Erl. 7 zu Art. 99 und Erl. 6 zu Art. 42 bay.GO (a.A. die 1. Aufl.) wird mit Muntzke-Schlepp Erl. I zu § 85 hess.GO, Hölzl-Rollwagen Erl. 3 zu Art. 42 bay.GO und Salzmann-Schunck Erl. 1 zu § 57 rhlpf.GO das mehrfache Beamtenverhältnis aus den oben genannten Gründen anzuerkennen sein.

2. Die Verwaltungsgemeinschaft nach dem nord-rhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit.

Eine weitere Art der Verwaltungsgemeinschaft regelt § 27 GkG ¹⁾. Kreisangehörige Gemeinden oder Ämter desselben Landkreises können durch öffentlich-rechtlichen Vertrag untereinander Verwaltungsgemeinschaften vereinbaren. Rechtliche Beziehungen entstehen dabei nur unter den Vertragsparteien.

Das Gesetz kennt zwei Erscheinungsformen der Verwaltungsgemeinschaft: Durch die Vereinbarung kann ein Beteiligter berechtigt werden, Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen ²⁾ des anderen Beteiligten zur Erfüllung seiner Aufgaben in Anspruch zu nehmen, oder aber die Beteiligten verpflichten sich, hierfür Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen gegenseitig zur Verfügung zu stellen.

Hinsichtlich des Umfanges der Verwaltungsgemeinschaft formuliert § 27 GkG eine untere Grenze. Die Beteiligten

-
- 1) Dazu Gönnewein, Gemeinderecht 370; Grafe in DöV 1961, 525; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 216.
 - 2) Dienstkräfte im Sinne des § 27 nw.GkG sind alle Personen, welche zur Erledigung von Verwaltungsaufgaben zu der Körperschaft in einem dienstvertraglichen oder ähnlichen Rechtsverhältnis stehen. Verwaltungseinrichtungen sind nur die organisatorischen Einrichtungen zur Erfüllung der Gemeinde- bzw. Amtsaufgaben, nicht aber die öffentlichen Einrichtungen z.B. im Sinne des § 13.RZwVG, welche den Einwohnern zur Verfügung stehen.

können eine Verwaltungsgemeinschaft nur zur Wahrnehmung aller oder des größten Teils der ihnen zugeordneten kommunalen Verwaltungsaufgaben vereinbaren.

Zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften zwischen kreisangehörigen Gemeinden oder Ämtern mit Gemeinden oder Ämtern außerhalb des Landkreises bedarf es nach § 28 Abs. 1 GkG eines formellen Gesetzes. Dadurch wird die Gründung in den Fällen erheblich erschwert, in denen Verwaltungsgemeinschaften bei der gegenwärtigen kommunalpolitischen Lage von besonderer Bedeutung sind, nämlich in den Gebieten struktureller Verflechtung von größeren und großen Städten und ihren Randgemeinden ¹⁾. Jedoch ist gerade hier der Gesetzesvorbehalt begründet, da die Bildung der Gemeinschaft bereits Merkmale und Wirkungen einer Eingemeindung aufweist und einen erheblichen Eingriff in den Wirkungskreis der betroffenen Landkreise zur Folge hat ²⁾.

Wie bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung regelt das Gesetz neben der vertraglichen die Zwangsbildung. Hält die Aufsichtsbehörde eine Verwaltungsgemeinschaft innerhalb eines Landkreises für erforderlich, verweigern aber die Beteiligten den freiwilligen Abschluß, so kann die Gemeinschaft durch Gesetz zwangsweise gebildet werden ³⁾. Da die Zwangsgründung einen einschneidenden und keineswegs unproblematischen Eingriff in das Selbstorganisationsrecht der beteiligten Gemeinden bedeutet, ist sie ebenfalls an den Gesetzesvorbehalt geknüpft.

1) Der Gesetzgeber hat sich durch diese Regelung sehr zurückhaltend gegenüber dem sog. "Stadt-Umland-Problem" gezeigt.

2) Grafe in DöV 1961, 525.

3) § 28 Abs. 2 a) GkG.

3. Die Amtswaltergemeinschaften

Eine den verbandsförmigen Verwaltungsgemeinschaften ähnliche Funktion besitzen die in den Gemeindeverfassungsgesetzen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz geregelten Amtswaltergemeinschaften. Sie sind keine Gemeinschaften im rechtlichen Sinne, sondern Tatsächlichkeitsverhältnisse, die darauf beruhen, daß dieselbe Person in mehreren Gemeinden gewählt oder zur Erledigung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe angestellt oder von einem Landkreis für eine bestimmte Anzahl von Gemeinden bestellt wird.

Die nähere Regelung der Bestellung, Besoldung oder der Bezüge wird durch öffentlich-rechtlichen Vertrag unter den beteiligten Gemeinden ¹⁾ bzw. - bei der Bestellung durch den Landkreis - in der Kreissatzung getroffen, ohne daß zwischen den Beteiligten Beziehungen organisationsrechtlicher Art bestehen oder entstehen würden ²⁾.

- a) In Baden-Württemberg können benachbarte Gemeinden desselben Landkreises mit zusammen nicht mehr als 6 000 Einwohnern dieselbe Person zum Bürgermeister wählen ³⁾. Die völlig selbständig bleibenden Gemeinden sind nur durch die Person des gemeinsamen Bürgermeisters verbunden (Personalunion) ⁴⁾.
- b) Kleine benachbarte Gemeinden können in Bayern (Art. 42 Abs. 2 S.2 bay.GO), Hessen (§§ 84-86 hess.GO) ⁵⁾ und Rheinland-Pfalz (§ 70 rhlpf.GO) Bedienstete, insbesondere Fachbeamte gemeinsam anstellen. Ihre

1) Vgl. Adamovich 83.

2) Vgl. Göbel Erl. 1 zu § 74 bw.GO.

3) Die Beschränkung auf höchstens drei Gemeinden und die Voraussetzung, daß der gemeinsame Bürgermeister die Befähigung zum Gemeindefachbeamten haben müsse, wie § 73 vorsah, sind wegen Verstoßes gegen Art. 71 Bv. durch den StGH für nichtig erklärt worden. StGHE BW vom 30. Mai 1959 (GBl. S. 60), Bw. VerwBl. 1959, 138.

4) § 73 bw.GO. Dazu Göbel Erl. 1 zu § 73 bw.GO.

5) Dazu siehe Muntzke-Schlempf Erl. I u. III zu § 85 hess.GO.

Rechtsstellung regeln die beteiligten Gemeinden durch öffentlich-rechtlichen Vertrag. Der gemeinsame Bedienstete tritt zu allen Gemeinden in ein Dienstverhältnis ¹⁾. Er besorgt die ihm zugewiesenen Aufgaben für jede Gemeinde besonders und ist dabei nur an die Weisungen des jeweiligen Gemeindevorstandes gebunden ²⁾. In Hessen und Rheinland-Pfalz kann die obere Aufsichtsbehörde auch zwangsweise, aber nur mit Zustimmung des Kreisausschusses nach Anhörung der Betroffenen, die Bestellung gemeinsamer Bediensteter anordnen, in Rheinland-Pfalz allerdings nur unter der Voraussetzung, daß dies zur Stärkung der Verwaltungskraft der beteiligten Gemeinden sowie zu einer sparsamen und zweckmäßigen Verwaltung notwendig ist ³⁾. Rheinland-pfälzische Gemeinden, die nicht zu einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei zusammengeschlossen sind, können zudem einen gemeinsamen Kassenverwalter bestellen, sofern dies zur ordnungsgemäßen und zweckmäßigen Führung ihrer Kassengeschäfte geboten erscheint ⁴⁾.

-
- 1) Helmreich-Widtmann Erl. 6 zu Art. 42 bay.GO äußert grundsätzliche Bedenken gegen die mehrfache hauptamtliche Bestellung von Beamten. Nach seiner Ansicht kann aber die gemeinsame Anstellung im Rahmen eines Zweckverbandes bzw. einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (§§ 13, 14 RZwVG, Art 122 Abs.1 Ziff.3 bay.GO) erfolgen. Die Gemeinsamkeit der Bestellung ist hier aber nie eine rechtliche, sondern nur eine tatsächliche, weil der zur Erfüllung einer gemeindlichen Aufgabe gegründete Zweckverband Dienstherr ist, bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aber nur eine Körperschaft Dienstherr sein kann. Vgl. dazu auch Hölzl-Rollwagen Erl. 3 zu Art. 42 bay.GO; unklar Helmreich-Widtmann Erl. 7 zu Art. 99 bay.GO.
 - 2) Art. 42 Abs. 2 S. 2 und 99 Abs. 3 bay.GO; dazu Helmreich-Widtmann Erl. 7 zu Art. 99; Hölzl-Rollwagen Erl. 6 zu Art. 98 bay.GO. Vgl. die §§ 84, 85 hess.GO; § 70 rhlpf.GO.
 - 3) §§ 84 Abs. 3 hess.GO, 70 S.2 rhlpf.GO
 - 4) § 71 Abs. 2 rhlpf.GO.

Die Mitglieder einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei sind zur gemeinsamen Bestellung sogar verpflichtet ¹⁾.

- c) Baden-Württemberg kennt die Einrichtung des "Gemeinsamen Fachbeamten" ²⁾. Der Landkreis faßt kleine Gemeinden, die keinen eigenen Fachbeamten und auch keinen Bürgermeister mit der Befähigung zum Gemeindefachbeamten haben, in besonderen Verwaltungsbezirken zusammen ³⁾ und bestellt im Benehmen mit den Gemeinden einen gemeinsamen Fachbeamten ⁴⁾. Dieser berät und unterstützt den Bürgermeister und Gemeinderat, führt die Haushalts-, Steuer- und Rechnungsgeschäfte und besorgt alle weiteren, ihm zugewiesenen Aufgaben ⁵⁾, und zwar besonders für jede Gemeinde seines Verwaltungsbezirkes. Der vom Landkreis als Kreisbeamter ⁶⁾ bestellte gemeinsame Fachmann ist als solcher lediglich im Rahmen

-
- 1) § 71 Abs. 1 rhlpf.GO. Für die Pfalz ist die Rechtstellung des sog. Einnehmers besonders geregelt, § 72 rhlpf.GO. Anstellungskörperschaft des gemeinschaftlichen Einnehmers und sonstiger angestellter Personen ist der Pfälzische Gemeindekassenverband, eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.
- 2) §§ 69-72 bw.GO. Kunze-Schmid Erl. I zu § 69 bw.GO; Walz in HdbkWP Bd.I, 264; H. Huber, Fachbeamtentum und kommunale Selbstverwaltung, Diss. Heidelberg 1962; Gönnewein, Gemeinderecht 369 f; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 217 f.
- 3) § 70 Abs. 1 bw.GO. Die Verwaltungsbezirke bilden jedoch keine Verbände. Träger der Einrichtung ist der Landkreis.
- 4) Früher kam diese Funktion dem Verwaltungsaktuar zu. Dazu Wendel 17 ff; Kunze-Schmid Erl. I 1 zu § 69 bw.GO; ferner § 8 der württembergischen ÜberleitungsVO zur DGO vom 30. März 1905 (Amtsbl. des württembergischen Innenministers 1935, 65).
- 5) § 69 Abs. 2 bw.GO; Kunze-Schmid Erl. II zu § 69 bw.GO.
- 6) Vgl. § 12 der 1.DVO zu §§ 69 - 72 bw.GO.

der Gemeindeorganisation tätig; es werden also nicht etwa Gemeindegeschäfte vom Kreis erfüllt. Der Fachbeamte ist kein Organ der Staatsaufsicht ¹⁾. Die Rechtsaufsichtsbehörde und die Kreisverwaltung können ihm keine Sachweisungen hinsichtlich der Erledigung seiner Geschäfte erteilen ²⁾. Seine Dienstbezüge werden durch Kreissatzung ganz oder teilweise auf die betreuten Gemeinden umgelegt ³⁾.

- d) Eine ähnliche Einrichtung kennen die Bezirke der ehemaligen lippischen Ämter der Landkreise Detmold und Lemgo. Die sonst den Amtsverbänden obliegenden ordnungsbehördlichen Aufgaben werden von einem hauptamtlichen Amtmann für die bezirksangehörigen Gemeinden wahrgenommen ⁴⁾. Der Amtmann ist Beamter des Landkreises, der auch die Kosten der Amtsbezirksverwaltung trägt ⁵⁾.

1) Kritisch Gönnewein, Gemeinderecht 370.

2) Göbel Erl. 1 zu § 69 bw. GO

3) § 72 bw.GO. Vgl. auch § 13 der 1. DVO zu §§ 69-72 bw.GO

4) § 57 nw. OBG.

5) Vgl. §§ 3 - 10 lipp. VO vom 30. Januar 1932(lipp. GS S. 443)

III.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ¹⁾

Sie ist als Rechtsinstitut kommunaler Gemeinschaftsarbeit in allen Zweckverbandsgesetzen geregelt (§§ 13, 14 und 19 RZwVG, rhlpf. ZwVG; §§ 23-26 GkG, §§ 21 ff bw. ZwVG) ²⁾. Die Vorschriften stimmen im wesentlichen überein; jedoch ist der Gedanke im GkG weiter entfaltet. Im Gegensatz zur Regelung im Reichszweckverbandsgesetz und im rheinland-pfälzischen Zweckverbandsgesetz ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg kein subsidiäres Rechtsinstitut ³⁾.

- 1) Sie wird im Schrifttum auch "Zweckgemeinschaft" genannt, so von Seydel 26, 134 f und Rothe in DöV 1960, 924. Diese wenig geklärte Bezeichnung deutet auf eine gemeinsame Trägerschaft hin. Da aber durch die Vereinbarung gerade kein neuer Verwaltungsträger geschaffen wird, soll hier dieser zweifelichtige Begriff nicht verwandt werden. So auch Grafe in DöV 1961, 524.
- 2) Die Anfänge der Rechtsform reichen auf § 2 Abs. 5 pr. ZwVG vom 19. Juli 1911 (GS S. 115) zurück. Dazu Wirckau 37 f; Schöne in JbKW 1936, 37; Rothe in DVBl. 1962, 387. A.A. Willing 67. Die Bedeutung des Rechtsinstituts, auf das bereits Loschelder in RVBl. 1939, 537 hingewiesen hat, haben die Landesgesetzgeber in zahlreichen Gesetzen, so z.B. in Art. 122 Abs. 1 Ziff. 3 bay.GO, § 84 Abs. 4 hess.GO, § 5 Abs. 2 schlh. AufbauG vom 21. Mai 1949 (GVBl. S. 93) sowie der Deutsche Städtetag in § 2 seines Entwurfes eines Zweckverbandsgesetzes vom 28. August 1947 gewürdigt. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, keine Verwaltungsgemeinschaften, sind die in den §§ 116 nds.GO und 95 nw.GO geregelten Kassenverwaltungsgemeinschaften; denn hier wird die Führung der Kassengeschäfte auf einen anderen Rechtsträger übertragen. Dazu näher Lindemann § 116 nds.GO; Kottenberg Erl. II zu § 95 nw.GO; Gönnewein, Gemeinderecht 375.
- 3) Darauf wies der Abg. Hansen ausdrücklich in der Sitzung des nordrhein-westfälischen Landtags vom 22. März 1961 als Berichterstatter bei der Begründung des Entwurfs eines GkG Landtag NRW Sten.Ber. IV/ 59. Sitzung S. 2176 (A) hin.

Über ihre Rechtsnatur geben die Gesetzestexte keinen Aufschluß. Auch im Schrifttum sind hierzu nur wenige Stimmen vorhanden. Die ganz herrschende Lehre sieht in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ¹⁾, weil die "Willenseinigung Entstehungsgrund für die Rechte und Pflichten ist" ²⁾ und "durch den Vertrag öffentlich-rechtliche Verhältnisse geregelt werden sollen" ³⁾. Soweit ersichtlich, hat nur Wolff dieser Ansicht widersprochen. Nach ihm sind die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen Rechtsververeinbarungen, also auf vertragsförmiger Grundlage beruhende Rechtsquellen objektiven Rechts ⁴⁾.

Um die Rechtsnatur der Vereinbarung herauszustellen, bedarf es daher hier einer kurzen Bestimmung des Begriffs "Vereinbarung".

1. Der Begriff der Vereinbarung

Binding hat als erster dem Vertrage die Vereinbarung als Rechtsform gegenübergestellt und damit die Lehre von der Vereinbarung begründet ⁵⁾. Seine Gedanken haben in der Folgezeit insbesondere Triepel, Georg Jellinek und Anschütz aufgegriffen und weiter entwickelt ⁶⁾. Diese ehemals weit verbreitete Lehre

1) U.a. König in RVBl. 1941, 486; Willing 69; Seydel 26; Rößler in Verw.Praxis 1956, 276; Rothe in DVBl. 1962, 387 f.

2) Rößler aaO.

3) Seydel aaO.

4) Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 110 (1963).

5) Binding in Festgabe für Windscheid 35 ff, der mittels des Begriffes "Vereinbarung" die rechtlichen Vorgänge bei der Gründung des Norddeutschen Bundes zu erklären suchte; ders., in Zum Werden und Leben 191 ff.

6) Triepel 35 ff, 49 ff; G. Jellinek, Systeme 193 f und Lehre von den Staatsverbindungen 101 ff; Anschütz in Pr.VBl. 1901, 88. Von dieser Theorie hat auch Kuntzes Gesamttaktstheorie (in Festgabe für O. Müller 29 ff) ihren Ausgang genommen.

definiert die Vereinbarung als Willensvereinigung gleichgerichteter Willenserklärungen, welche innerhalb einer nicht organisierten Personenmehrheit entsteht, wobei die lediglich in und zu der Vereinbarung Zusammentretenden eine lose Interessengemeinschaft bilden, deren Band erst im Wege einstimmiger Willensabgabe normiert werden soll. Nach dieser Ansicht ist die Vereinbarung eine besondere Quelle objektiven Rechts ¹⁾.

Die neuere Lehre hat nachgewiesen, daß die Vereinbarung in allen ihren Erscheinungsformen vertragsförmig ist ²⁾. Ein Teil ihrer Befürworter bestreitet daher die Existenz einer selbständigen Rechtsform der Vereinbarung ³⁾,

-
- 1) O. Mayer Bd. 2 (1895), 430 f bejaht den Begriff Vereinbarung unter Ablehnung des öffentlich-rechtlichen Vertrages; in der 3. Aufl. (1924) Bd. 2, 381 anerkennt er allerdings beide Begriffe. Modifizierend definiert Hatschek, Lehrbuch 56 die Vereinbarung als "das auf gleiche Rechtseffekte gerichtete Rechtsgeschäft zweier oder mehrerer Verbände des öffentlichen Rechts, um objektives Recht für ihre Angehörigen zu schaffen". G.Jellinek, Systeme 194 verwischt den Gegensatz zwischen Vertrag und Vereinbarung wieder etwas, indem er formuliert: "Vereinbarung ist Willenseinigung zum Zwecke der Befriedigung gemeinsamer, Vertrag Willenseinigung zum Zwecke der Befriedigung entgegengesetzter oder doch kongruierender Interessen". Walz in AöR Bd. 53, 219 gebraucht die rechtssetzende Vereinbarung in einem nur sehr eingeschränkten Sinne. Vgl. die Zusammenstellung der Literatur bei Apelt 59 Anm. 1, Walz in AöR Bd. 53, 161 ff; Layer 16 ff.
 - 2) Apelt 63 f; Kormann, System 41 ff.
 - 3) Salzwedel 34 ff und Stern in Verw.Arch. Bd. 49, 132 f ordnen die Vereinbarung als Sonderform dem Rechtsbegriff des Vertrages unter; Simonius 54 kennt im Bereich des innerstaatlichen Rechts, Liver 17 generell keinen begrifflichen Unterschied. Forsthoff, Lehrbuch 250 ff, 252 Anm. 1; Seydel 26, Rothe in DVBl. 1962, 387 f gebrauchen die Begriffe als Synonyma. Ferner Mang 117 f; Maunz, Hauptprobleme 213 f.

der andere dagegen betont unter Hervorhebung der Rechtswirkung die unterschiedliche Natur von Vertrag und der echten Rechtsvereinbarung ¹⁾. Nach dieser Auffassung sind Rechtsvereinbarungen nur solche, die Rechtsquellencharakter besitzen, also Vereinbarungen, die abstrakte Regelungen mit Verbindlichkeit nicht nur für die beteiligten Personen, sondern auch für Dritte enthalten.

2. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Vertrag ²⁾

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist ein Vertrag, den die Gemeinden und Gemeindeverbände untereinander schließen. Er beruht auf ihren Willenserklärungen. Diese entspringen entgegengesetzten Interessenlagen, sind inhaltlich aufeinander abgestimmt und auf einen rechtlichen Erfolg gerichtet. Dieser besteht darin, daß eine der Vertragsparteien einzelne Verwaltungsaufgaben der übrigen Beteiligten in seine Zuständigkeit mit einer die anderen befreienden Wirkung übernimmt (§§ 13 Abs. 1 und 3 RZwVG und rhlpf. ZwVG, § 23 GkG sowie § 21 Abs. 1 bw.ZwVG) - befreiende

1) Dies hat bereits Layer 16 herausgearbeitet; er definiert die Vereinbarung als die "Willenseinigung mit Rechtswirkung außerhalb der Parteien". Simonius 54 hinsichtlich der völkerrechtlichen Verträge (traités-lois); als Beispiel führt er den Gründungsvertrag des Völkerbundes, den Kelloggpaakt usw. an. Fleiner, Institutionen 82 und Anm. 55 m.w.Nachw., 83 Anm. 56; ders., Schweizerisches Bundesstaatsrecht 77 Anm. 5. Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 107.

2) Der im Privatrecht exakt erarbeitete Vertragsbegriff ist, wie Apelt 57 f nachgewiesen hat, ein allen Rechtsgebieten gemeinsamer Rechtsbegriff. So auch Erman, Komm. zum BGB, Anm. 2 vor § 145; Salzwedel 29; König in RVBl. 1941, 486. Er kann daher hier übernommen werden. Dazu vergl. auch Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 110 (1963).

Aufgabenübernahme - oder sich verpflichtet, solche Aufgaben für die anderen Rechtsträger durchzuführen (§ 23 GkG) - Durchführungsübernahme - oder aber diesen die Mitbenutzung einer von ihm betriebenen öffentlichen Einrichtung zu gestatten (§ 13 Abs. 1 RZwVG und rhlpf.ZwVG sowie § 21 Abs. 1 bw.ZwVG) - Mitbenutzungsgestattung -. Als Gegenleistung haben die Vertragspartner eine angemessene Entschädigung zu entrichten (§§ 13 Abs. 1 RZwVG und rhlpf.ZwVG, § 23 GkG). Darüber hinaus kann in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg den Beteiligten ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung oder Durchführung der Aufgaben eingeräumt werden (§ 23 GkG, § 21 Abs. 2 bw.ZwVG).

Alle Gesetze sehen die Möglichkeit einer Zwangsbildung durch die Aufsichtsbehörde vor, wenn ein freiwilliger Vertragsabschluß nicht zustande kommt (§ 19 Abs. 2 RZwVG und rhlpf.ZwVG, § 26 GkG, § 23 bw.ZwVG). Im Gegensatz zum Reichszweckverbandsgesetz und dem rheinland-pfälzischen Zweckverbandsgesetz erfordert die Pflichtregelung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit und dem baden-württembergischen Zweckverbandsgesetz jedoch als materielle Voraussetzung, daß der Abschluß einer Vereinbarung zur Erfüllung (bzw. Durchführung) einzelner Pflichtaufgaben, die den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch gesetzliche Vorschrift auferlegt sind, aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten ist (§§ 26 Abs. 1 GkG, 23 Abs. 1 bw.ZwVG), nach dem GkG außerdem weiterhin, daß es sich nicht um die Aufstellung oder Durchführung von Bauleitplänen handelt (§ 26 Abs. 4 GkG). Die Zwangsbildung zur Übertragung einzelner freiwilliger Aufgaben auf einen anderen Rechtsträger bedarf darüber hinaus in Nordrhein-Westfalen eines Gesetzes (§ 28 Abs. 2 b) GkG); in Baden-Württemberg ist sie in diesem Falle überhaupt nicht möglich.

3. Die Rechtswirkungen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist keine auf vertragsförmiger Grundlage beruhende Rechtsquelle.

Als Rechtsquelle werden die Formen bezeichnet, in denen allgemein gültige Rechtsnormen entstehen. Rechtsnormen sind abstrakte und generelle Rechtsbefehle, d.h. sie regeln eine unbeschränkt große Anzahl von Fällen und wenden sich an eine unbestimmbare Mehrzahl von Personen ¹⁾. Eine Rechtsnorm beinhaltet objektives Recht; sie ist für den Adressaten, unabhängig von dessen Anerkennungs- oder Unterwerfungswillen, verbindlich ²⁾. Das objektive Recht steht im Gegensatz zu dem Recht, welches sich die an einem Rechtsverhältnis Beteiligten zur Regelung ihrer Beziehungen aus diesem Verhältnis selbst geben. Dieses Recht erzeugt für die Beteiligten nur deshalb Rechte und Pflichten, weil sie sich auf dieses verpflichten und es damit zum Inhalte ihres Willens machen. Das subjektive Recht hat damit im Gegensatz zum objektiven Rechtsverbindlichkeit nur zwischen den Parteien.

Daher vermag der rechtsgeschäftliche Wille auch kein objektives Recht zum Entstehen zu bringen ³⁾. Soll

1) Peters, Lehrbuch 69 (1949).

2) Liver 14.

3) Maunz 214; so anscheinend auch Liver 19; er meint jedoch, das vertraglich gebildete Recht sei nicht schlechthin vom objektiven Recht ausgeschlossen, z.B. werde durch die gesetzliche Anerkennung der Autonomie der Gesamtarbeitsvertragsparteien der Arbeitsvertrag zu einer Rechtsquelle eigener Art. Vgl. auch Walz in AöR Bd. 53, 219: "Der Vertrag ist ein Rechtsgeschäft, ...das aber gerade als Rechtsgeschäft nicht objektives Recht zu erzeugen vermag". Als Anhänger der alten Lehre faßt er allerdings die Vereinbarung nicht als Vertrag auf. A. A. Fleiner, Institutionen 82 f.

dem vertraglichen Recht eine über die Parteien hinausgehende, Dritte berechtigende und verpflichtende Wirkung zukommen, so bedarf es eines hoheitlichen Anerkennungsaktes in Form einer Rechtsnorm oder auf Grund einer solchen. Wird etwa in einem Gesetz vorgesehen, daß der Inhalt eines Vertrages zwischen zwei bestimmten Geschäftsparteien über diese hinaus für alle Parteien mit gleichen Merkmalen Anwendung finden soll, so wird das objektive Recht hier nicht etwa durch den Vertrag, sondern durch die Rechtsnorm gesetzt, die nur hinsichtlich des jeweiligen Inhalts des normierten auf einen außerhalb ihrer selbst liegenden Vorgang verweist und dadurch die Verweisung zum Bestandteil der Rechtsnorm macht ¹⁾. Fehlt es an einer solchen zusätzlichen Norm und einer Bezugnahme, so kann das Vereinbarte keinen Normencharakter besitzen. Ein etwa hierauf gerichteter Wille der Parteien wäre auf ein unmögliches rechtliches Ziel gerichtet ²⁾. Daraus folgt aber, daß der Vertrag als solcher auch nicht Rechtsquelle sein kann ³⁾.

- 1) Maunz aaO; dazu auch Lehmann 19. Fleiners Theorie (Institutionen 82 f) mündet unaufhaltsam in der Identifizierung von Rechtsgeschäft und Rechtssetzung.
- 2) So auch Liver 19, Maunz aaO. Das verkennt Fleiner, Institutionen 210, wenn er meint, daß der Normencharakter von Verträgen auf dem rechtsgeschäftlichen Willen der Parteien beruhe.
- 3) Stern in Verw.Arch. Bd. 49, 132 ff hat allerdings neuerdings versucht, den Vertrag als ursprüngliche Rechtsquelle zu begründen. Ihm komme jedoch nur dann Rechtsquelleneigenschaft zu, wenn es an einer organisierten Rechtsgemeinschaft mangle.

Die Gesetzesvorschriften, welche die öffentlich-rechtliche Vereinbarung regeln, ermächtigen die Gemeinden und Gemeindeverbände zu einem rechtlichen Können. Als schlichte Ermächtigungsnormen enthalten sie keinen hoheitlichen Anerkennungsakt, welcher der vertraglichen Rechtsgestaltung eine über die Vertragsparteien hinaus, Dritte berechtigende und verpflichtende Wirkung beilegt. Der Abschluß der Vereinbarung läßt ausschließlich unter den Parteien Rechte und Pflichten entstehen; diese sind auf das konkrete Rechtsverhältnis, welches Gegenstand der Vereinbarung bildet, und auf bestimmte Rechtssubjekte, nämlich die Vertragspartner, bezogen.

Der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kommt somit nicht der Charakter einer Rechtsnorm zu, wie Wolff zu unrecht annimmt ¹⁾. Hätte die Normenwirkung im Sinne der Gesetzgeber gelegen, so hätte dies in den Ermächtigungsnormen zum Ausdruck kommen müssen.

Vereinbaren die Parteien die Erfüllungsübernahme einer kommunalen Aufgabe, so wird die übernehmende Körperschaft Trägerin der Zuständigkeit. Sie tritt hinsichtlich dieser Aufgabe in die Rechte und Pflichten des übertragenden Körpers ²⁾. Dies hat zur Folge, daß der Hoheitsbereich der verpflichteten Körperschaft um das Gebiet der Übertragenden erweitert und bei gebietsbezogenen Aufgaben alle sich auf dem Gesamtgebiet befindlichen, durch die Art der Aufgabe näher bestimmten Personen der gegenständlich begrenzten Hoheitsgewalt des Übernehmenden unterworfen sind.

1) Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 110.

2) §§ 14 RZ wVG, rhlpf.ZwVG, 23 Abs. 2 GkG, 21 bw.ZwVG.

Ähnlich ist die Wirkung, wenn die zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe (§ 25 GkG) oder zur Gestattung der Mitbenutzung ihrer Einrichtung (§§ 14 RZwVG, 14 rhlpf.ZwVG und 21 bw.ZwVG) verpflichtete Körperschaft durch die Vereinbarung ermächtigt ist, die öffentliche Benutzung der Einrichtung durch eine für das Gesamtgebiet der Beteiligten geltenden Satzung zu regeln. Der verpflichtete Körper kann dann im Geltungsbereich der Satzung alle zur Durchführung erforderlichen Maßnahmen wie in seinem eigenen Gebiet treffen.

Die Sekundärwirkungen haben jedoch ihren Ursprung nicht in dem Vertrage; sie wurzeln einzig und allein in der Art der übertragenen Aufgabe bzw. in der Satzungsgewalt der verpflichteten Körperschaft

4. Der Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung

Zur Bestimmung der kommunalen Aufgaben, welche Gegenstand einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sein können, ist von dem Inhalt des Vertrages auszugehen. Bei der Erfüllungsübernahme (§§ 13 Abs. 1 RZwVG, rhlpf.ZwVG, § 23 Abs. 1 GkG, § 21 Abs. 1 bw.ZwVG) hat die Vereinbarung die Wirkung, daß einer der Vertragspartner eine kommunale Aufgabe unter Befreiung der anderen in seinen Zuständigkeitsbereich übernimmt. Der Übernehmer tritt damit in der Aufgabenerfüllung an die Stelle der Übergeber. Daraus folgt, daß nur solche Aufgaben durch Vereinbarung übertragbar sind, deren sich eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft überhaupt entäußern kann.

Die Frage, welche Aufgaben hierfür in Betracht kommen, taucht ebenso im Zweckverbandsrecht bei der Frage der objektiven Zweckverbandsfähigkeit auf. Um der an

dortiger Stelle notwendig umfassenden Erörterung nicht vorzugreifen, sei hier nur festgestellt, daß grundsätzlich alle Selbstverwaltungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten sowie Pflichtaufgaben nach Weisung, mit Ausnahme der Existenzaufgaben und derjenigen Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises, die nicht der Disposition der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände unterliegen, durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung übertragbar sind. Eine gleiche Parallele ergibt sich hinsichtlich des Umganges der kommunalen Aufgaben. Denn das Gesetz gestattet auch hier nur die rechtsgeschäftliche Übertragung "bestimmter" (§ 13 Abs. 1 RZwVG, rhlpf.ZwVG und § 1 bw.ZwVG) bzw. "einzelner" (§ 23 Abs. 1 GkG) Aufgaben. Insoweit sei daher ebenfalls auf spätere Erörterung verwiesen.

Anders dagegen die Wirkung bei der Durchführungsübernahme sowie der Gestattung der Mitbenutzung von öffentlichen Einrichtungen ¹⁾. Der Zuständigkeitsbereich der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft und ihre Rechte und Pflichten bleiben völlig unberührt ²⁾. Der Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung liegt hier im verwaltungstechnischen Bereich. Die verpflichtete Körperschaft erledigt durch ihren Verwaltungsapparat eine Aufgabe für die anderen Körper oder gestattet Personen, die der Hoheitsgewalt der berechtigten Körperschaften unterworfen sind, die Benutzung einer von ihr betriebenen öffentlichen Einrichtung. Daher können hier Gegenstand der Vereinbarung alle Aufgaben sein, zu deren Erfüllung die Gemeinde und Gemeindeverbände als solche berechtigt und verpflichtet sind.

1) Vgl. §§ 13 RZwVG, 13 rhlpf.ZwVG, 21 Abs. 1 bw.ZwVG.

2) Vgl. § 23 Abs. 2 GkG.

IV.

Der Zweckverband

1. Der Begriff des Zweckverbandes

Um dem Zweckverband die richtige Stellung innerhalb der kommunalen Verbandsformen zuweisen zu können, bedarf es zuvor der terminologischen Begriffsklärung.

Wenn auch der preußische Gesetzgeber seit 1899 ständig die Bezeichnung "Zweckverband" in der Gesetzessprache verwandte ¹⁾, so ist sie doch noch bis in die dreißiger Jahre dieses Jahrhunderts im Schrifttum sehr unterschiedlich und schwankend gewesen. Schoen nannte die Zweckverbände "Gemeindeverbände" ²⁾ oder "Samtgemeinden" ³⁾, Keil "Zweckgemeinden" ⁴⁾, Otto von Gierke "Spezialgemeinden" und Georg Jellinek "Verwaltungsgemeinden" ⁶⁾. Heute hat sich der Terminus Zweckverband in der Gesetzessprache und im Schrifttum allgemein durchgesetzt ⁷⁾.

-
- 1) § 18 Kommunalbeamten-gesetz vom 30. Juli 1899 (GS S. 141), § 4 Abs. 2 Beamtenhaftpflichtgesetz vom 1. August 1909 (GS S. 691), § 1 preußisches Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 (pr. ZwVG - GS S. 115), § 12 Reichsdienststrafordnung vom 26. Januar 1937 (RGBl. I S. 71). Vgl. ferner die Nachweise bei Hoppe 37 Fußn. 17.
 - 2) Schoen 350; ebenso Genzmer 189; vgl. dazu Wirckau 90 und Seydel 14 f.
 - 3) Schoen 351.
 - 4) Keil in AöR Bd. 6, 373; Elleringmann, Begriff 153 gebraucht diesen Begriff allerdings in anderem Sinne für Verbände, die zusammengesetzte Körper der speziellen Selbstverwaltung sind.
 - 5) O.v.Gierke, Privatrecht Bd. 1, 495 und Blodig 273 ff.
 - 6) G.Jellinek, Staatslehre 628.
 - 7) wenn auch nicht überall konsequent. So sind z.B. die schleswig-holsteinischen Ämter und Kirchspiele ihrer Rechtsnatur nach Zweckverbände.

Der Zweckverband wird heute gemeinhin in die Gruppe der Kommunalverbände eingeordnet. Doch teilte man diese Auffassung im vergangenen Jahrhundert keineswegs. Bis etwa 1914 bezeichnete der preußische Gesetzgeber im allgemeinen einen aus einer Mehrheit von Gemeinden oder Kreisen zusammengesetzten Verband als Kommunalverband ¹⁾. Dann aber setzte eine an zahlreichen preußischen Gesetzen deutlich erkennbare Entwicklung ein ²⁾, welche den Wortteil "kommunal" gegenüber dem Verbandscharakter hervorhob. Die Bezeichnung Kommunalverband wurde als Sammelbegriff für die Körperschaften des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gebraucht und in den Gegensatz zu den staatlichen Verwaltungsbezirken gestellt ³⁾. Diese Akzentverschiebung ist auch in der wissenschaftlichen Literatur gegenwärtig. Schoen ordnete die Gemeinden, Kreise, Provinzen, Ämter, Gutsbezirke, die Zweckverbände, Samtgemeinden und gewisse "Kommunalverbände im engeren Sinne" dem Oberbegriff "Kommunalverband" unter ⁴⁾.

- 1) Z.B. § 2 Kreisordnung für die fünf östlichen Provinzen vom 13. Dez. 1872 (GS S. 661): "Jeder Kreis bildet nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation"; § 1 Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 (GS S.76): "Jede Provinz bildet eine mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Kommunalverband..." Dem gegenüber steht die Fassung des § 9 Städteordnung vom 30. Mai 1853 (GS S. 261): "Die Stadtgemeinden sind Korporationen; denselben steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach näherer Vorschrift des Gesetzes zu" und § 5 Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 3. Juli 1891 (GS S.223): "Landgemeinden sind öffentliche Körperschaften". Vgl. dazu auch O. Mayer Bd. 2, 366 f.
- 2) Z.B. die §§ 1 und 18 ff Kommunalbeamten-gesetz vom 30. Juli 1899 (GS S. 141); § 120 Abs. 4 und 142 Reichsgewerbeordnung vom 21. Juli 1869 i.d.F. der Bekanntmachung vom 26. Juli 1900 (RGBl. S. 73 usw.) Dazu Hoppe 35 Anm. 3 m.w.Nachw..
- 3) Schöne in AöR NF Bd. 30, 9.
- 4) Schoen 15, ebenso auch Haenel 141 f; Herrnrith 201 f und Peters, Grenzen 60 ff; Nachweise siehe bei Schöne in AöR NF Bd. 30, 5.

Von Brauchitsch und Neuß ¹⁾ bezeichnen die kommunalen Gebietskörperschaften als Kommunalverbände, zu denen sie allerdings auch den Zweckverband rechnen. Elleringmann gebraucht die allgemeine Wortbezeichnung auch für die Kommunen ²⁾.

Die Zweckverbände hat man offenbar unbedenklich als zum Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gehörig neben Gemeinden, Samtgemeinden, Kreise und Provinzen dem Kreis der Kommunalverbände zugeordnet ^{3) 4)}.

Der Begriff "Gemeindeverband", an sich eine Verdeutschung des "Kommunalverbands", ist im Vergleich zu diesem jünger. Er hat nie eine dem Kommunalverband vergleichbare Weite und unterschiedliche Fassung erfahren. Seit den dreißiger Jahren wurde er in zunehmendem Maße nur noch für die aus Gemeinden und Gemeindeverbindungen zusammengesetzten regelmäßigen

- 1) Von Brauchitsch Bd. 7, 438; Neuß 38. Staub 6 dagegen hält den Kommunalverband für eine Unterart der Gebietskörperschaften.
- 2) Ein Kommunalverband ist damit nach Ansicht Elleringmanns, Begriff 67 und Grundlagen 26, immer eine Gebietskörperschaft.
- 3) So § 129 Abs. 2 der Landgemeindeordnungen für die sieben östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 3. Juli 1891 (GS S. 223) und für die Provinz Schleswig-Holstein vom 7. Juli 1892 (GS S. 155); § 101 Abs. 2 Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau vom 4. Aug. 1897 (GS S. 301); §§ 18 ff Kommunalbeamtengesetz vom 30. Juli 1899 (GS S. 141). Das pr. ZwVG von 1911 vermeidet zwar die Bezeichnung des Zweckverbandes als Kommunalverband, wohl aber heißt es in § 3 Zweckverbandsgesetz Groß Berlin vom gleichen Tage (GS S. 123): "Der Zweckverband Berlin bildet einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten.." Hier ist wörtlich die Fassung des § 2 Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 (GS S. 661) übernommen.
- 4) Stier-Somlo in HdbkVfR Bd. 1, 485 ordnet die Zweckverbände dem Begriff der Samtgemeinde unter, die er allerdings auch zu den Kommunalverbänden zählt.

Kommunalkörper verwandt ^{1) 2)}.

Hand in Hand mit dieser Entwicklung ging die begriffliche Abhebung des Gemeindeverbandes vom Zweckverband. Bereits in § 6 des Entwurfes zum preußischen Selbstverwaltungsgesetz von 1930 werden die "engeren Gemeindeverbände" (Ämter § 7) neben die "weiteren Gemeindeverbände" (Kreise und Provinzen § 8) und die Zweckverbände gestellt. Deutlich ergibt sich die Abgrenzung aus der Formulierung des § 1 Reichszweckverbandsgesetz ³⁾. Mit Ausnahme des nordrhein-westfälischen Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. April 1961, welches in § 5 Abs. 2 den Zweckverband mißverständlich als Gemeindeverband bezeichnet, geht auch das heutige Verfassungs- und Gesetzesrecht davon aus, daß der Begriff Gemeindeverband ausschließlich als Oberbegriff für die Landschaftsverbände, die bayrischen Bezirke, die Landkreise und Ämter vorbehalten ist ⁴⁾. In gleicher Weise wird der Begriff in der wissenschaftlichen Literatur verwandt ⁵⁾.

- 1) Schöne in AöR NF Bd. 30, 10 vermutet wohl richtig, wenn er annimmt, daß die Verdeutschung das Ohr für die einzelnen Bestandteile "Gemeinde" und "Verband" geschärft hat, so daß das Wort Verband nur im Sinne von Verbindung verstanden wurde. So auch die Interpretation des Terminus Gemeindeverband im SVG bei Peters in VerwArch. Bd. 35, 332; vgl. ferner Seydel 14 f.
- 2) Vorher war die Bezeichnung "Gemeindeverband" - vom Sprachgebrauch wohl richtig empfunden - den Zweckverbänden zugelegt worden. Vgl. dazu Schoen 350; Schöne in AöR NF Bd. 30, 10 und die weiteren Nachweise bei Hoppe 36 Fußn. 9.
- 3) "Gemeinden und Gemeindeverbände können sich zu Zweckverbänden zusammenschließen". Die Formulierung kehrt in allen Zweckverbandsgesetzen wieder.
- 4) Z.B. Art. 28 Abs. 2 GG; Art. 10 bay. Vf; Art. 78 Abs. 1 nw.Vf; Art. 39 Abs. 1 und 2 schlh.Vf.; Art. 49 rhlpf.Vf.; Art. 137 Abs. 1 und 2 hess.Vf.; Art. 44 nds.Vf. kennt den Begriff Gemeindeverband nicht. Art. 98 bw.Vf. vom 24. Okt. 1964, Art. 98 Abs. 2 bw. Vf. vom 22. Mai 1947 und Art. 71 Abs. 1 bw. Vf. grenzen sogar die Zweckverbände von den Gemeindeverbänden ab.
- 5) Elleringmann, Begriff 92; Köttgen in HdbkWP Bd. I, 190, wobei er ausdrücklich die weite Fassung des Begriffs, wie sie bei Schoen zu finden ist, ablehnt. Dazu näher Hoppe 37; Seydel 15 u.a..

Nicht zu den Gemeindeverbänden gehören mithin die Zweckverbände ¹⁾. Sie werden in Einzelfällen immer besonders genannt, wenn sich die gesetzliche Regelung auch auf sie beziehen soll ²⁾.

Das Recht der Zweckverbände ist geregelt im Zweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939, das in allen Bundesländern mit Ausnahme von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz als Landesrecht weitergilt ³⁾, im rheinland-pfälzischen Zweckverbandsgesetz vom 3. Dezember 1954, im baden-württembergischen Zweckverbandsgesetz vom 24. Juli 1963, im nordrhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Im großen und ganzen gehen diese neueren Gesetze nicht wesentlich über eine Novellierung des Zweckverbandsgesetzes von 1939 hinaus. Sie alle sehen von einer Legaldefinition des Zweckverbandes ab.

Die vor Inkrafttreten des Reichszweckverbandsgesetzes im Schrifttum zu findenden Begriffsbestimmungen sind teilweise zu eng gefaßt, weil sie am alten Recht orientiert sind ⁴⁾; sie sind daher nur noch aus rechtshistorischen Gesichtspunkten von Interesse.

-
- 1) So die h.L., u.a.; Schöne in AöR NF Bd.30,10, 37; Elleringmann, Begriff 93; Klüber in HdbkWP Bd.I,541; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 211; Hoppe 38.A.A.Stier-Somlo in HdbVfR Bd. I, 26.
 - 2) Hierzu die bei Hoppe 36 Fußn. 11 und Schöne in AöR NF Bd. 30, 10 f zitierten Nachweise.
 - 3) So statt vieler Klüber in DöV 1952, 12 und in HdbkWP Bd. I, 544 f; Willing 68. A. A. soweit ersichtlich nur Kniesch, Zu den Grenzen kommunaler Selbstverwaltung, in Die Selbstverwaltung 1948, 187, der die Gültigkeit des Gesetzes zu unrecht wegen seiner "autoritären Struktur" verneint.
 - 4) Z.B. O.Mayer Bd. 2, 382; Giese-Neuwiem-Cahn, Deutsches Verwaltungsrecht (Berlin und Wien 1930); Holle, Kommunale Zweckverbände in Preußen (Diss. Münster 1912), 9; Kinne, Die Autonomie der Kommunalverbände in Preußen (1908), 82.

In der neueren Literatur sind Umschreibungen spärlich. Zu eng ist die Definition Nebingers, der die Zweckverbände als "die zur Verwaltung von Gemeindeangelegenheiten für bestimmte Zwecke freiwillig oder pflichtmäßig zusammengeschlossenen Gemeinden" bezeichnet ¹⁾. Seydels Bestimmung ist dagegen zu weit gefaßt. Nach ihm ist ein Zweckverband "ein unter Beteiligung eines Kommunalverbandes erfolgter Zusammenschluß zu einem weiteren Kommunalverband zur gemeinsamen Wahrnehmung einzelner bestimmter kommunaler Aufgaben" ²⁾. Danach ist ein Zweckverband ein Kommunalverband. Der Zusammenschluß eines Zweckverbandes mit einer Anzahl subjektiv zweckverbandsfähiger Körperschaften wäre wohl nach der Definition Seydels, nicht aber nach dem Gesetz ein Zweckverband. Nach Wolff schließlich sind Zweckverbände "zusammengesetzte, mittelbare Bundkörperschaften zur Selbstverwaltung enumerativ oder speziell zugewiesener kommunaler Gesamtaufgaben" ³⁾. Wolffs Definition trifft im Grunde den Kern der Sache. Zu eng ist hier freilich der Begriff "Bundkörperschaft"; denn darunter versteht er nur solche Körperschaften, "deren Mitglieder ausschließlich juristische Personen sind" ⁴⁾. Wenn dies im allgemeinen auch die Regel sein wird, so geht der Kreis der subjektiv zweckverbandsfähigen Rechtssubjekte doch über die juristischen Personen hinaus, so daß der Terminus "Bundkörperschaft" hier nicht gerechtfertigt ist.

1) Nebinger, Verwaltungsrecht 114.

2) Seydel 11.

3) Wolfff, Lehrbuch Bd. 2, 134.

4) Wolff, aaO 143 und 211.

2. Der Zweckverband als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts ¹⁾

Der Zweckverband ist in der Regel ipso iure Körperschaft des öffentlichen Rechts ²⁾.

Er ist als Verband eine organisierte Zusammenfassung einer Personenmehrheit zu einer rechtlichen Einheit. Der Zweckverband ist zwar nicht auf Grund seiner Körperschaftlichkeit notwendig rechtsfähig, da die Rechtsfähigkeit kein Wesensmerkmal der Körperschaft ist. Wohl aber ist er als selbständiger Träger mittelbarer Staatsverwaltung begriffsnotwendig ³⁾ juristische Person des öffentlichen Rechts ⁴⁾.

Der Zweckverband wird daher zunächst durch zwei Merkmale charakterisiert: Er ist Körperschaft und juristische Person des öffentlichen Rechts.

1) Der Begriff "Körperschaft des öffentlichen Rechts" hat durch die Anerkennung der mittelbaren Staatsverwaltung eine festumrissene Gestalt angenommen. Daher kann in diesem Rahmen auf eine nähere Bestimmung verzichtet werden. Vgl. dazu Forsthoff, Lehrbuch 425 und die dort angegebenen Literaturnachweise.

2) §§ 4 S. 2 RZwVG, 4 S. 2 rhlpf.ZwVG, 5 Abs. 1 nw. GKG, 3 bw. ZwVG. In NRW sind alle Zweckverbände infolge der Transformationsformel in § 31 GKG Körperschaften des öffentlichen Rechts. Da dem RZwVG eine solche Umstellungsklausel fehlt, gibt es im Geltungsbereich dieses Gesetzes noch Verbände, die nach dem alten Landesrecht leben, nach dem die Zweckverbände entweder nur ausnahmsweise oder in der Regel z.B. nach § 6 Abs. 2 pr. ZwVG die Korporationsrechte besaßen. Dazu Seydel 11.

3) Dazu Weber, Körperschaften 21 ff.

4) Fleiner Institutionen 104 ff; W. Jellinek 173; Nebinger, Verwaltungsrecht 128; Peters, Lehrbuch 111; Enneccerus-Nipperdey 730; von Turegg-Kraus, Verwaltungsrecht 86; Krüger in DöV 1951, 263; Forsthoff, Lehrbuch 426; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 131.

a) Die Körperschaftlichkeit der Zweckverbände

Der Zweckverband ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts ein Verband ¹⁾. Seine Verbandlichkeit beruht auf der Mitgliedschaft der Beteiligten. Dadurch wird der Verband nach seiner Funktion hin entscheidend bestimmt.

Mitglieder können die Gemeinden und Gemeindeverbände sein; aber auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, nach § 4 Abs. 2 GkG sogar der Bund und die Länder, sind subjektiv zweckverbandsfähig ²⁾. Die Mitgliedschaft von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts macht § 3 Abs. 3 RZwVG (rhlpf.ZwVG) von einer besonderen Zulassung durch den Minister des Innern und den beteiligten Fachministern, § 4 S. 2 GkG und § 2 Abs. 2 S. 2 bw. ZwVG dagegen davon abhängig, daß "die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen". In der Regel können heute den Zweckverbänden nur kommunale Körperschaften ein- und desselben Bundeslandes als Mitglieder angehören. Auf diese Voraussetzung hat § 4 Abs. 3 GkG ausdrücklich verzichtet.

Nur die Gemeinden und Gemeindeverbände sind unbedingt subjektiv zweckverbandsfähig. Alle anderen Beteiligten sind von ^{der} Teilnahme mindestens einer Gemeinde oder eines Zweckverbandes abhängig.

-
- 1) Odenbreit, Gemeindeordnung usw. in Nordrhein-Westfalen (10. Aufl.), 194 meint zu unrecht, daß der Zweckverband nur dann die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechtes zukomme, "sofern sämtlichen Verbandsmitgliedern für sich diese Rechte zustehen".
 - 2) §§ 1 Abs. 1 und 3 RZwVG; § 4 Abs. 1 BBauG; § 4 Abs. 1 S. 1 LippeG; § 4 GkG; § 43 nw.Sp.G; Art. V ostfr.LVf; §§ 1 Abs. 1 und 3 rhlpf.ZwVG; § 2 Abs. 1 RuhrSVbO; Art. 1 württ.LFürsVbVO; § 2 Abs. 2 bw.ZwVG.

Der Verband tritt durch einen Gesamtaktsvertrag ins Leben ¹⁾. Die Beteiligten schließen diesen öffentlich-rechtlichen Vertrag durch Abgabe von kongruenten, rechtsgeschäftlichen Willenserklärungen. Durch Willensübereinstimmung regeln sie im Rahmen der durch Normativbestimmungen begrenzten Satzungsgewalt Organisation und Funktionsbereich. Der Zweckverband hat damit grundsätzlich Vertragscharakter, und zwar auch dann, wenn seine Bildung zwangsmäßig durch die Behörde erfolgt ²⁾.

Die Pflichtverbandsbildung ist nach allen Gesetzen nur zulässig, wenn sie "aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten" ist (§§ 15 Abs. 1 RZwVG und rhlpf.ZwVG, 13 Abs. 1 GkG, 10 Abs. 1 bw.ZwVG) ³⁾.

Das Reichszweckverbandsgesetz macht sie ebenso wie das Zweckverbandsgesetz in Rheinland-Pfalz von der Zustimmung der nächst höheren Aufsichtsbehörde abhängig. Die Gesetze Nordrhein-Westfalens und Baden-Württembergs schränken die Zwangsbildung dagegen ein und gestatten sie nur zur Erfüllung von Pflichtaufgaben. Bei freiwilligen Aufgaben bedarf es nach § 22 Abs. 1 GkG eines Gesetzes. In Baden-Württemberg ist die Zwangsbildung in diesem Fall überhaupt ausgeschlossen.

-
- 1) Genzmer, Anm. 4 zu § 1 pr.ZwVG, meint, daß nicht durch die Willenseinigung der Beteiligten, sondern erst durch den Beschluß des Kreisausschusses der Verband ins Leben gerufen wird. Er verkennt dabei die durchaus von dem hoheitlichen Akt zu trennende Verbandsbildung.
 - 2) Denn hier werden die mangelnden Willenserklärungen durch den Verwaltungsakt ersetzt. Dazu Schöne in AöR NF Bd. 30, 30; O. Mayer Bd. 2, 383. Zum Verfahren der Zwangsbildung vgl. die §§ 16 RZwVG und rhlpf.ZwVG, 13 Abs. 2 GkG, 10 Abs. 2 bw.ZwVG.
 - 3) Das pr. ZwVG gestattete die Pflichtverbandsbildung bereits, wenn "die Bildung" im öffentlichen Interesse notwendig" war. Dazu Seydel 111. Zur geschichtlichen Entwicklung des Pflichtverbandes Staub 11.

Die gemeinsame Verbandsorganisation nimmt die Aufgaben bzw. Interessen aller Verbandsmitglieder wahr. Angelegenheiten des Zweckverbandes sind die durch den Verband zur Gesamtaufgabe erhobenen kommunalen Aufgaben der unbedingt zweckverbandsfähigen Mitglieder ¹⁾. Das die Verbandsmitglieder umschließende Band ist das gemeinsame Interesse an ihrer Erfüllung.

Die Verbandsmitglieder tragen finanziell ²⁾ und organisatorisch ³⁾ den Verband; sie bringen ihren Willen in der Verbandsversammlung zum Ausdruck ⁴⁾.

Ausführungen darüber, welche Aufgaben dem Verband zur Erfüllung übertragen werden können, bleiben späteren Betrachtungen vorbehalten. Für die Verbandlichkeit genügt die Feststellung, daß durch die Wahrnehmung der Angelegenheiten des Verbandes die Interessen aller Verbandsmitglieder berührt werden.

-
- 1) Daher ist die Verallgemeinerung Schönes aaO 29; "Die Aufgabe des Verbandes stellt die Summe der betreffenden Einzelaufgaben der Verbandsmitglieder dar" unzutreffend.
 - 2) Durch Erhebung von Gebühren und Beiträgen nach Maßgabe der Satzung. Vgl. §§ 19 GkG, 29 RZwVG und rhlpf.ZwVG, 10 bw.ZwVG.
 - 3) §§ 14 ff GkG, 24 ff RZwVG und rhlpf.ZwVG, 11 ff bw.ZwVG.
 - 4) Vgl. Wolff, Rechtsgestalt der Universität 15, Peters, Lehrbuch 111; v.Turegg, Lehrbuch 79 ff.

b) Der Zweckverband als juristische Person
des öffentlichen Rechts.

"Person im Rechtssinne ist jedes rechtsfähige Rechtssubjekt" ¹⁾. Ein Rechtssubjekt ist ein Berechtigungs- und Verpflichtungssubjekt, dem die Eigenschaft der Rechtssubjektivität zukommt ²⁾. Das ist dann der Fall, wenn es einen oder mehrere Rechtssätze gibt, die diesem Subjekt eine Pflicht oder ein Recht zuordnen" ³⁾.

Eine juristische Person ist "eine Organisation, der durch abstrakten oder konkreten Staatsakt Rechtsfähigkeit verliehen ist" ⁴⁾. Eine Organisation entsteht dadurch, daß die Rechtsordnung eine "organisierte soziale Einheit" allgemein und nicht nur in einzelnen Rechtssätzen als (rechtsfähiges) Zuordnungssubjekt behandelt, "dem das Verhalten seiner Organwalter zugerechnet, d.h. als eigenes angesehen wird" ⁵⁾.

1) Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 144.

2) Wolff, aaO 143.

3) Wolff, aaO und Organschaft Bd. I, 145 und 67 ff, insb. zu den bedeutenden Unterschieden, die hier zu Kelsens Lehre gegeben sind.

4) Wolff, aaO 145, 169 ff; Peters, Lehrbuch 184 ff; Forsthoff, Lehrbuch 431; W. Jellinek, Verwaltungsrecht 163 f. Zur Rechtsentwicklung der juristischen Person im öffentlichen Recht; Krüger in DöV 1951, 263 ff; Wolff, Organschaft Bd. I, 102 ff; Köttgen, Rechtsfähige Verwaltungseinheit 6 ff bezeichnet die juristische Person des öffentlichen Rechts "Rechtsfähige Verwaltungseinheit".

5) Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 170. Im Rechtssinne handeln dann nur die "organisierte Einheit", nicht aber die Organwalter, welche laut Satzung berechtigt und verpflichtet sind, die Zuständigkeiten der "organisierten Einheit" wahrzunehmen, noch die Interessenträger (z.B. Mitglieder) als Personen.

Die juristische Person des öffentlichen Rechts verdankt ihre rechtliche Gestalt stets einem ausdrücklichen Verleihungsakt ¹⁾, nicht aber der Privatautonomie; ihre Qualität als juristische Person des öffentlichen Rechts läßt sich ebenfalls nicht aus dem allgemeinen "Wesen" eines Verbandes folgern ²⁾.

Die Bildung des Verbandes ist scharf zu trennen von der Entstehung der juristischen Person. Der Zweckverband als juristische Person entsteht nach den §§ 11 und 18 RZwVG (rhlpf.ZwVG) durch Beschluß der Aufsichtsbehörde über die Bildung des Zweckverbandes unter Feststellung der Satzung, nach § 11 Abs. 2 GkG und § 7 Abs. 1 bw. ZwVG durch aufsichtsbehördliche Genehmigung der Verbandssatzung, die der Veröffentlichung im amtlichen Blatt bedürfen ³⁾. Durch den Hoheitsakt erhält der Verband die Individualität als rechtsfähiges Rechtssubjekt. Der Hoheitsakt ist daher nicht lediglich Wirksamkeitsvoraussetzung der Verbandsbildung ⁴⁾, sondern Grund der Rechtsfähigkeit.

Die juristische Person des öffentlichen Rechts ist stets auch Träger öffentlicher Gewalt, d.h. sie ist stets und generell Träger öffentlicher Rechte und Pflichten ⁵⁾, deren Erfüllung sie gegenüber ihren

1) Forsthoff, Lehrbuch 431; Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 184, Bd. 2 132 mit Beispielen; VGH Stuttgart vom 20. Jan. 1955 in VGH Bd. 4, 186; Seydel 108; Ennccerus-Nipperdey 728 f.

2) So Weber, Körperschaften 52 f und 82 f; Forsthoff, aaO 432; a.A. Huber Bd. 1, 106 ff, vgl. auch 275 f; Bd. 2 755.

3) Steimle Anm. 2 "Der Bildungsbeschluß und der Satzungsfeststellungsbeschluß sind ein einziger untrennbarer Verwaltungsakt" und Anm. 4 zu § 11 RZwVG.

4) So anscheinend Schöne in AöR NF Bd. 30, der m.E. den Vertragscharakter überbetont.

5) Wolff, aaO 155 und 183.

Mitgliedern und auf gesetzlicher Grundlage auch gegenüber Dritten mit hoheitlichen Mitteln durchsetzen kann. Die juristische Person des öffentlichen Rechts ist stets Funktionsträger der Staatsverwaltung und damit unterstaatlicher Träger öffentlicher Verwaltung ¹⁾. Als solcher unterliegt sie notwendig der Staatsaufsicht ²⁾, welche ihre Eingliederung in den Staat, ihre Unterordnung unter die Staatsgewalt nach dem bestehenden Recht sowie die Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Pflichten sicherstellt ³⁾.

-
- 1) Huber, Bd. 1, 105; v. Turegg, Verwaltungsrecht 79; Wolff, Rechtsgestalt der Universität 15.
 - 2) Weber, Körperschaften 24, nennt die Staatsaufsicht "ein kaum jemals trügendes Kriterium" für das Vorliegen einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Forsthoff, Lehrbuch 430; v. Turegg-Kraus, Verwaltungsrecht 86; Köttgen, Rechtsfähige Verwaltungseinheit 43.
 - 3) Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 79; Peters, Grenzen 218; Forsthoff, aaO 430 f.

3. Der Zweckverband als Selbstverwaltungs- körperschaft

Die Zweckverbände sind kommunale Selbstverwaltungs-körperschaften ¹⁾. Sie sind in den Staat eingefügte, selbständige Körperschaften, denen die Verwaltung eigener öffentlicher Angelegenheiten durch eigene Organe eigenverantwortlich mit teilweise oder ganz selbst aufgebrachtten Mitteln unter Rechtsaufsicht anderer Verwaltungsträger obliegt (Eigenverwaltung) ²⁾. Der Zweckverband ist Träger der ihm durch seine Mitglieder übertragenen freiwilligen und (oder) pflichtigen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben ³⁾. Das Selbstverwaltungsrecht ist dem Zweckverband nur mittelbar über die Gemeinden und Gemeindeverbände gewährleistet ⁴⁾.

-
- 1) So ist die ganz h.L.; z.B. Steimle Anm. 3 zu § 4; Schattenfroh in Pfundtner-Neubert I e 11, Anm. 4 zu § 4 RZwVG; Peters, Grenzen 36, 258; Hoppe 42; Maunz-Dürig Rdn. 27 zu Art. 28 GG; Hamann Anm. 9 zu Art. 28 GG und Anm. 9 zu Art. 71 Abs. 1 S. 1 bw.Vf. Vgl. auch die Gesetzesformulierung in § 3 S. 2 bw.ZwVG: "Er (der Zweckverband) verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung". A.A. Nebinger, Verwaltungsrecht 114, der den Zweckverband für keinen Selbstverwaltungsverband hält, weil ihm die Totalität des Wirkungskreises nicht zukomme. § 1 SVG von 1930 definiert die kommunale Selbstverwaltung als Recht einer Gebietskörperschaft, die eigenen Angelegenheiten der örtlichen und weiteren Gemeinschaft selbst zu regeln (zit. bei Peters in Verw.Arch. Bd. 35).
 - 2) Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 136; Hamann Anm. 8 zu Art. 28 GG; Becker in HdbkWP Bd. I, 120; Peters, Grenzen 19 ff insb. 36; W. Jellinek, Verwaltungsrecht (1931) 62, 529; Hoppe 42 verlangt in seiner Definition außerdem noch das Merkmal der Fremdverwaltung. M.E. ist dies jedoch kein Element der Selbstverwaltung, sondern Eigenverwaltung und Fremdverwaltung treffen sich als Funktion desselben Trägers.
 - 3) So im Anschluß an Wolff, aaO 136.
 - 4) A.A. Maunz-Dürig Rdn. 27 zu Art. 28 GG, aber ohne Begründung; Hamann Anm. 9 zu Art. 28 GG und Anm. 9 zu Art. 71 bw.Vf.; Gönnewein, Gemeinderecht 433: "Das Selbstverwaltungsrecht dürfte in dem gesetzlichen Umfange auch verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 GG garantiert sein".

Die Streitfrage, ob der Begriff Gemeindeverband in Art. 28 Abs. 2 GG die Zweckverbände mitumschließt, läßt sich zwar weder aus dem Wortlaut ¹⁾, noch aus den Materialien ²⁾, wohl aber aus dem Sinn der Verfassungsvorschrift klären. Art. 28 regelt das Verhältnis Bund - Länder. Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden dabei als organisch in den Staat eingegliederte reguläre kommunale Rechtsträger verstanden ³⁾. Den Gemeindeverbänden ist das Recht der Selbstverwaltung im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches gewährleistet, wobei sich Inhalt und Reichweite der Gewährleistung unmittelbar aus der Verfassung ergeben. Der Zweckverband ist im Gegensatz zum Gemeindeverband zusätzlicher Verwaltungsträger, dessen Existenz grundsätzlich Ausfluß kommunaler Selbstverwaltung ist. An dieser grundlegenden Ableitung des Zweckverbandes von den kommunalen Rechtsträgern ⁴⁾ ändert auch die Tatsache nichts, daß der Staat einen Zweckverband auf Grund eines Gesetzes durch Verwaltungsakt oder durch Gesetz zwangsweise bilden kann; denn hier wird nur der rechtsgeschäftliche Wille bei der Verbandsbildung ersetzt, die Funktion des Verbandes bleibt dieselbe ⁵⁾. Im Gegensatz zum Gemeindeverband bestimmen die Verbandsmitglieder durch Vereinbarung den Aufgabenbereich des Verbandes und legen ihn durch Satzung fest. Die Bestimmung des Funktionsbereichs beruht damit allein auf dem rechtsgeschäftlichen Willen der Verbandsglieder.

- 1) Denn das GG enthält keine Bestimmung des Begriffes "Gemeindeverband". Vgl. dazu Art. 71 Abs. 1 S. 1 bw.Vf., welcher den Zweckverbänden ausdrücklich in der Verfassungsurkunde das Recht der Selbstverwaltung garantiert.
- 2) In den Beratungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates hat es anscheinend hinsichtl. dieses Begriffes keine Schwierigkeiten gegeben. Zumindest gibt es keinen Hinweis einer von der herkömmlichen Terminologie abweichenden Verwendung.
- 3) Kollmann in DöV 1951, 148.
- 4) Steinle in Fischers Ztschr.f.VerwR Bd. 79,45; Schöne in AöR NF Bd. 30, 30.
- 5) Allerdings stehen die sondergesetzlichen Verbände den Gemeindeverbänden in ihrer rechtlichen Struktur sehr nahe, doch sind sie ihrer Rechtsnatur nach

4. Der Zweckverband als Gebietskörperschaft

Im allgemeinen ist anerkannt, daß es Zweckverbände gibt, die Gebietskörperschaften sind ¹⁾. Im übrigen aber ist die Frage nach dem Verhältnis von Zweckverband und Gebietskörper noch recht unklar und streitig, wenn auch Hoppe neuerdings durch seine Begriffsbestimmung der Gebietskörperschaft Entscheidendes zur Klärung beigetragen hat ²⁾.

In der Gesetzgebung ist dem Zweckverband - soweit ersichtlich - nie die Eigenschaft der Gebietskörperschaftlichkeit zuerkannt worden ³⁾. Nur nach § 8 des Entwurfes des Deutschen Städtetages zu einem "Gesetz über die gemeinschaftliche Wahrnehmung von Aufgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände (ZwVG)" vom 25. Aug. 1947 sind Zweckverbände, deren Mitglieder ausschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände sind, Gebietskörperschaften.

1) So z.B. der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, geschaffen durch Gesetz vom 5. Mai 1920 (GS S. 286); dazu Klüber in HdbkWP Bd. I, 560; Staub 7; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 211. Ferner die zur Aufstellung von Fluchtlinien nach § 4 pr. ZwVG errichteten Zweckverbände, die Zweckverbände nach § 2 Abs. 2 pr. AG zum RJWG von 1924 (GS S. 180) usw. Näher dazu Elleringmann, Begriff 71; a.A. Peters, Grenzen 70.

2) Hoppe 6 ff.

3) In § 43 Abs. 1 EG zum RWIG unterscheidet der Gesetzgeber Gebietskörperschaften und Zweckverbände. In § 4 Abs. 3 der ersten WasserverbandsVO vom 3. Sept. 1937 (RGBl. I S. 930) heißt es: "Der Wasser- und Bodenverband ist keine Gebietskörperschaft". Ebenso eindeutig in der zu § 1 nds. SVG vom 28. Mai 1947 (GVBl. S. 62) ergangenen 1. Ausf. Anweisung vom 10. Juli 1947 (Amtsbl. NdS. S. 128): "Niedersachsen hat nur Gemeinden und Landkreise als Gebietskörperschaften". Auch aus der Formulierung des § 5 Abs. 2 GkG darf nicht auf die Gebietskörperschaftlichkeit der Zweckverbände geschlossen werden; denn der Terminus "Gemeindeverband" wird hier offenkundig in einer von der allgemein anerkannten Terminologie abweichenden Form gebraucht.

5) s.S. 47

Zweckverbände, also nicht Träger regulärer, typischer, allgemeiner kommunaler Verwaltungszwecke. Dazu Köttgen in HdbkWP Bd. I, 193.

Die ältere Lehre hatte den Gebietskörperschaftscharakter des Zweckverbandes hin und wieder anerkannt ¹⁾.

Helfritz hält den Zweckverband für einen Gebietskörper, weil er kommunale Aufgaben mit hoheitlichen Mitteln wahrnehme und dadurch begünstigend oder belastend auf die Angehörigen der Verbandsmitglieder, deren Zugehörigkeit zu den Verbandsbeteiligten sich ausschließlich nach örtlichen Gesichtspunkten bestimme, Einfluß nehme. Nach Staub ist der Zweckverband Gebietskörperschaft, weil "die Ausübung seiner hoheitlichen Funktion an die Voraussetzung der Existenz einer von vornherein gegebenen, dinglichen Grundlage geknüpft" sei, "die durch die territoriale Gebundenheit seiner Mitglieder bedingt sei.

Die heutige Lehre lehnt dagegen die Gebietskörperschaftlichkeit als begriffsnotwendige Eigenschaft des Zweckverbandes, wenn auch mit durchaus unterschied- ³⁾ licher Begründung, ab ²⁾. Entgegen Helfritz meint Genzmer die mittelbare Beziehung zwischen den Angehörigen der Verbandsmitglieder und dem Zweckverbande sei für die Begründung der Gebietskörperschaftlichkeit nicht

-
- 1) Helfritz in v. Brauchitsch Bd. 7, 438 f; Neuß 38; Neuwiem 34 ff; Staub 6, dessen Behauptung, die hL erkenne die Gebietskörperschaftlichkeit an, belegt mit zum Teil nicht zutreffenden Zitaten, jedoch übertrieben erscheint. Von Gierke, Genossenschaftswesen Bd. 2, 870 f, hält die Zweckverbände auf Grund seiner besonderen Auffassung vom Wesen der Gebietskörperschaften für Gebietskörper. Stier-Somlo, HdbkVerfR Bd. I, 26, aber ohne nähere Begründung.
 - 2) So anscheinend Schöne in AöR NF Bd. 30, 28, 32; Laforet, Verwaltungsrecht 193; Schattenfroh in Pfundtner-Neubert I e 11, Anm. 1 zu § 4 RZwVG; Genzmer Anm. 3 a) zu § 1 RZwVG; Steinle Anm. 2 zu § 4 RZwVG; Peters, Lehrbuch 328 und Grenzen 56, 259; Nebinger, Verwaltungsrecht 114 und Anm. 1 zu Art. 98 bw.Vf.; Seydel 16 f; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 211; Gönnewein, Gemeinderecht 433.
 - 3) Genzmer aaO. Ebenso hat das pr.OVG 64, 189 (201) entschieden. Mißverständlicherweise gebraucht das OVG allerdings den Ausdruck "Verbandsgebiet", indem es meint, der Zweckverband kenne keine "selbständige Verbandszugehörigkeit der Einwohner oder Gutsbezirke des Verbandsgebietes". Wenn der Zweckverband aber keine Gebietskörperschaft ist, so kann er auch kein Verbandsgebiet haben.

geeignet. Nach Peters ¹⁾ ist der Zweckverband keine Gebietskörperschaft, "weil Zugehörigkeit und Aufgaben nicht primär von dem Aufenthalt in einem Gebiet, sondern von dem bestimmten Zweck abhängen, dem der Verband dient". Infolgedessen fehle ihm das die Gebietskörperschaft charakterisierende Merkmal, die Totalität des Wirkungskreises. Dagegen meint Seydel ²⁾, der Zweckverband vermöge zwar je nach Art seiner Aufgabe einen direkten Einfluß auf die in einem bestimmten Gebiete befindlichen Personen und Sachen auszuüben, er besitze also u.U. eine allerfassende Zuständigkeit. Nicht aber diese, sondern die allumfassende Kompetenz, die Universalität des Wirkungskreises, sei für die Gebietskörperschaftlichkeit "essentieller Bestandteil". Weil dem Zweckverband aber der universelle Wirkungskreis nicht zukomme, könne er keine Gebietskörperschaft sein. Dies gehe, so betont Klüber ³⁾, schon daraus hervor, daß dem Zweckverband "kein bestimmtes territoriales Gebiet zur allgemeinen Verwaltung überlassen", sondern sein Funktionsbereich auf die Lösung bestimmter Aufgaben beschränkt sei.

Eine vermittelnde Meinung vertritt Elleringmann ⁴⁾. Die Frage, ob der Zweckverband eine Gebietskörperschaft sei oder nicht, hänge von der Art seiner Tätigkeit ab. Die Totalität des Wirkungskreises sei keinesfalls begriffsnotwendiges Merkmal der Gebietskörperschaft ⁵⁾. Vielmehr sei entscheidend, ob der Verband seine Funktion nur gebietshoheitlich ausüben könne. Eine solche notwendige Verbundenheit der Gebietshoheit liege aber "bei allen Funktionen vor, die ihrer inneren Struktur

1) Peters Lehrbuch 328; Grenzen 56.

2) Seydel 16 f.

3) Klüber in HdbkWP Bd. I, 548; vgl. dazu auch Schöne in JbKW 1936, 40 f.

4) Elleringmann, Begriff 68 ff und Grundlagen 26.

5) So auch Seydel 17; anders dagegen Nebinger, Verwaltungsrecht 19 f, nachdem die Totalität und Universalität des Wirkungskreises Merkmale der Gebietskörperschaft sind.

nach auf die raummäßige und politische Allgemein-
erfassung des von ihnen betroffenen Sach- und Menschen-
kreises gerichtet sind". Im allgemeinen sind daher
die Zweckverbände bei Elleringmann Gebietskörper-
schaften. Ausnahmen bilden nur die Verbände, welche
lediglich privatrechtliche oder tatsächliche Funktionen
wahrnehmen, weil es für sie an jeder Möglichkeit
fehle, sich gegenüber der Bevölkerung hoheitlich und
überhaupt unmittelbar zu betätigen. Mit dieser Auf-
fassung verwandt ist die Ansicht Blodigs ¹⁾. Nach ihm
sind aber nur diejenigen Zweckverbände Gebietskörper-
schaften, welche für die ihnen zur Lösung übertragenen
Aufgaben notwendig der Gebietskörperschaftlichkeit
bedürfen.

Die Klärung der Frage, ob und wann ein Zweckverband
Gebietskörperschaft sein kann, führt über die Unter-
suchung des Begriffsinhalts der Gebietskörperschaft.

a) Verwendung des Begriffs Gebietskörperschaft in
Schrifttum, Gesetzgebung und Rechtsprechung

Der Begriff Gebietskörperschaft geht auf Otto von
Gierke zurück ²⁾. Gebietskörperschaften sind Körper-
schaften, "bei denen die territoriale und örtliche
Grundlage den ihr entsprechenden Personenverband in
wesentlichen Beziehungen durchdringt" ³⁾. Das Gebiet
ist ein zur Personengesamtheit hinzutretendes,

1) Blodig 29 f, 273 f.

2) Von Gierke, Genossenschaftswesen Bd. 2, 829.

3) Von Gierke aaO 870; daher sind nicht nur der
Staat und die Gemeinden Gebietskörperschaften,
sondern auch "Genossenschaften, welche an Staat
und Gemeinde anlehnten oder bestimmte Funktionen
von ihnen ablösten, z.B. Deich- und Sielachten;
ebenfalls alle "gemeindeähnliche Verbände für
besondere Zwecke" (870 Anm. 11).

sachliches Substrat ¹⁾. Rosin ²⁾ betont dagegen die öffentlich-rechtliche Natur des Gebietes. "Gebiet" im juristischen, speziell im Sinne des öffentlichen Rechts deutet auf das "Gebieten", Herrschen, welches einer Persönlichkeit, speziell einem Gemeinwesen, innerhalb eines bestimmten Teiles der Erdoberfläche zukommt ³⁾. Für den Begriff Gebietskörperschaft genüge daher nicht eine "Durchdringung" der Körperschaft mit sachlichen Rechtsbeziehungen, notwendig sei vielmehr eine rechtliche Herrschaft in und über ein bestimmtes Gebiet, also die Gebietshoheit. Da aber ausschließlich dem Staat und den politischen Gemeinden das sachliche Substrat neben dem persönlichen und deshalb die Gebietshoheit eigentümlich sei, könnten auch nur diese Gebietskörperschaften sein. Nach Hugo Preuss ist die Gebietskörperschaft "eine gewordene Körperschaft ⁴⁾, welche ... eine persönliche und eine dingliche Rechtseinheit in organischer Durchdringung umschließt" ⁵⁾. Jeder Gebietskörperschaft sei die Fähigkeit eigen, organisches Glied eines höheren Organismus zu sein, der wiederum notwendig eine Gebietskörperschaft sein müsse, da nur homogene, organische Willenseinheiten imstande seien, ohne Aufgabe ihres organischen Lebensprinzips Verbindungen miteinander einzugehen ⁶⁾. Von dieser Grundlage aus gelangt Preuss zu der Reihe der Gebietskörperschaften: Gemeinde, Staat, Reich, Völkergemeinschaft ⁷⁾.

1) Dies geht aus der Parallelisierung zwischen Gebiets- und Vermögensgenossenschaften hervor. Von Gierke, Genossenschaftswesen 65, 829, 870.

2) Rosin, Annalen 283 ff und Genossenschaften 40 ff.

3) Rosin, Genossenschaften 44.

4) Darunter versteht Preuss, Gemeinde 260, alle politischen Gemeinwesen, die er in den Gegensatz zu den "gewillkürten", den durch einen zweckbewußten, menschlichen Willen zum Dienste eines bestimmten Zweckes geschaffenen Körperschaften stellt.

5) Preuss 321; vgl. auch 261.

6) Preuss 322.

7) Hinsichtlich weiterer Vertreter dieser Theorie vgl. Henrich. in ZVR Bd. XIII, 45.

Die Berechtigung der Begriffsbildung, insbesondere die Unterscheidung und Abgrenzung der Körperschaften in Gebiets- und Personenkörperschaften, ist jedoch nicht unangefochten geblieben. Friedrichs hat sie mit der Begründung als unzutreffend abgelehnt, daß dem Staat und den Gemeinden zwar ein räumlich begrenzter Wirkungsbereich zukomme, ein solcher aber auch bei allen anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts vorhanden sei ¹⁾. Nach Kelsens Ansicht besteht "gerade vom Standpunkt des Gebietes kein prinzipieller, sondern nur ein gradueller Unterschied zwischen Gebietskörperschaften und anderen ... Es sind alles Verbände mit Geltung für ein bestimmtes Gebiet" ²⁾.

Heute wird der Begriff Gebietskörperschaft allgemein anerkannt, wenn auch hinsichtlich seiner Erfassung nicht völlig Übereinstimmung und Klarheit herrscht. Im Anschluß an Rosin betont die neuere Lehre weitgehend neben dem persönlichen und sachlichen Element die Gebietshoheit als essentieller Bestandteil der Gebietskörperschaft, wobei unter Gebietshoheit die Totalität des Wirkungskreises als allerfassende Zuständigkeit verstanden wird ³⁾. Darüber hinaus sehen einige Schriftsteller auch die Universalität des Wirkungskreises als Wesensmerkmal der Gebietskörperschaft an ^{4) 5)}.

1) Friedrichs in Verw.Arch. Bd. 23, 13.

2) Kelsen 144.

3) So W.Jellinek, 176; Nebinger, Verwaltungsrecht 113; Peters, Grenzen 55; Laforet 193; Elleringmann, Grundlagen 22, Begriff 54 ff, 68; Kottenberg Anm. IV zu § 1 nw.GO; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 133. A.A. Stier-Somlo in HdbkVerfR Bd.I, 25 f und in HwbRW Bd. II, 665; Neuwiem 34 ff, 40; Friedrich Anm. 2 zu § 1 RZwVG; Helfritz in von Brauchitsch Bd. 7, 437 f und Neuß 38 f sehen dagegen die Totalität des Wirkungskreises nicht als Wesensmerkmal der Gebietskörperschaft an.

4) Becker in HdbkWP Bd. I, 124 f; Gönnewein in AÖR Bd. 81, 221 und Gemeinderecht 433; Hacker in DöV 1955 238; Nebinger, Verwaltungsrecht 19 f; Peters, Grenzen 55 und Lehrbuch 293 Fußn. 1); Seydel 17; Wagener 203 und Weber, Staats- und Selbstverwaltung 53.

5) Jahn, Niedersächsisches Gemeinderecht (1960) 9 sieht neben dem Gebiet und den Einwohnern neuerdings als wesentliches Merkmal einer Gebietskörperschaft

In die Gesetzessprache hat der Begriff erst durch § 43 Abs. 1 EG zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929 Eingang gefunden. Seit der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) ¹⁾ ist er in fast allen Kommunalverfassungsgesetzen ²⁾ und vereinzelt auch in den Verfassungen der Bundesländer ³⁾ zu finden.

- 1) § 1 Abs. 2 S. 1 DGO. Die amtl. Begründung zur DGO, abgedruckt im Dt. Reichsanz. und Pr. Staatsanz. 1935 Nr. 25-28, erklärt in Bem. 2 zu § 1, daß zum Unterschied zu den anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts "bei den Gemeinden das Gebiet Objekt ihrer Tätigkeit" sei. Vgl. dazu Surén-Loschelder Anm. 4 zu § 1 DGO. Der Gesetzgeber hat den Begriff ebenfalls in dem Entwurf eines SVG von 1930 (§§ 1 und 4) gebraucht.
- 2) § 1 bad.GO; § 1 Abs. 2 DGO i.d.F. des Anwendungsg. Nr. 30 für Nord-Württemberg vom 20. Dez. 1945 und 6. Febr. 1946 (Reg.Bl. 1946 S. 55); § 1 Abs. 1 S. 1 wh.GO; Art. 1 bay.GO; § 1 Vf. Bremerhaven; § 1 Abs. 2 hess.GO; § 1 Abs. 2 nds.GO; § 1 Abs. 2 nw.GO; § 1 S. 1 rhlpf.GO; § 1 Abs. 2 schlhl.GO; § 1 Abs. 1 S. 2 nw.AmtsO.
- 3) Art. 11 Abs. 2 bay.Vf.; Art. 144 S. 1 brem.Vf.; Art. 44 Abs. 1 nds.Vf.; Art. 78 Abs. 1 nw.Vf.; Art. 98 Abs. 1 wb.Vf.; Art. 4 Abs. 1 berl.Vf.; Art. 144 S. 1 brem. Vf..
- 5) s.S. 53
"das Vorhandensein einer durch das auf die Gebietskörperschaft bezogene Zusammengehörigkeitsgefühl miteinander verbundener Einwohnerschaft" an. Einen ähnlichen Gedanken äußert bereits Waldecker 482, wenn auch das Zusammengehörigkeitsgefühl bei ihm eine Folge des Gebietes ist. Vgl. ferner die Stellungnahme der Bank Deutscher Länder zu dem Begriff "Gebietskörperschaft" in § 1 Umstellungsg., zitiert bei Harmening-Duden, Währungsgesetze (1949) Anm. 6a zu § 1 UG. Interessant ist, daß die Bank die Gebietskörperschaftlichkeit i.S. des § 1 UG nicht mit den in der Literatur gängigen Argumenten verneint, sondern mit der Begründung, daß nach § 3 der 1. VO über Wasser- und Bodenverbände vom 3. Sept. 1937 (RGBl. I S. 933) auch Privatpersonen Mitglieder sein können.

Die Rechtsprechung hat sich mit ihm nur gelegentlich befaßt. Das OVG ¹⁾ verlangt für die Gebietskörperschaft eine selbständige räumliche und personelle Grundlage sowie einen selbständigen Aufgabenbereich, der nach Art und Umfang über das Maß der gesetzlichen Obliegenheiten hinaus aus eigenem Rechte bestimmt und erweitert werden kann. Nach dem BFH ²⁾ ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts nur dann auch Gebietskörperschaft, "wenn die Körperschaft eine grundsätzliche unbeschränkte obrigkeitliche Allzuständigkeit in einem festumgrenzten Teil des Staatsgebietes gegenüber allen Einwohnern dieses Gebietes besitzt".

b) Die Gebietskörperschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Die Gebietskörperschaft ist - wie die Bezeichnung sagt - Körperschaft, d.h. ein Personenverband, eine organisierte Zusammenfassung einer Mehrheit von (natürlichen oder juristischen) Personen, und juristische Person des öffentlichen Rechts. Ihre Organisation ist von einer Vielheit von Personen getragen. Ihre Organe haben letztlich die gemeinsamen Interessen einer Mehrheit von Personen wahrzunehmen, denen sie verantwortlich sind. Diese bringen ihren Willen in dem Hauptorgan der Körperschaft unmittelbar oder repräsentiert zum Ausdruck ³⁾. Bei den Gebietskörperschaften richtet sich die Mitgliedschaft nach dem Ort der Niederlassung, bei den natürlichen Personen ergibt sich dieser aus dem Wohnsitz (manchmal in Verbindung mit der Dauer), bei den juristischen Personen aus dem Sitz in einem bestimmten Gebiet.

1) OVG 64, 189 (201); OVG 64, 257 (258).

2) BPHE 56, 396.

3) Wolff, Rechtsgestalt der Universität 15; Peters Lehrbuch 111; v. Turegg, 79 ff; Elleringmann, Grundlagen 21; Hoppe 10. Zum Begriff der Körperschaft des öffentlichen Rechts vgl. oben S. 39 ff.

Das zweite Wesensmerkmal der Gebietskörperschaft ist die Gebietshoheit. Die Frage, was unter Gebietshoheit zu verstehen ist, wird in der Literatur unterschiedlich beantwortet. Daher bedarf der Begriff hier zunächst einer Klärung.

c) Der Begriff Gebietshoheit

Die begriffliche Erfassung der Gebietshoheit ist bedingt durch die Auffassung von der rechtlichen Natur des Gebietes eines Hoheitsträgers. Die Gebietstheorien haben im Laufe der Zeit sehr unterschiedliche Ausgestaltungen erfahren ¹⁾.

I. Die Gebietstheorien ²⁾

Abgesehen von kombinierten Mittelmeinungen, lassen sich die Auffassungen über das Verhältnis des Staates ³⁾ zu seinem Gebiet in drei Gruppen zusammenfassen: Die Eigentums- bzw. Objektstheorie ⁴⁾, die Eigenschafts- (raum) theorie ⁵⁾ und die Kompetenztheorie. Da sich

- 1) Zu den geschichtlichen Grundlagen vgl. Hamel, Das Wesen des Staatsgebietes (1933) 3 ff; Jerusalem, Der Staat, Ein Beitrag zur Staatslehre (1935) 239 ff; Waldecker 489 ff.
- 2) Die Gebietstheorien werden nach sehr unterschiedlichen Gesichtspunkten eingeteilt. Hier soll der Systematik von Schade 2 ff; Henrich, ZVR Bd. XIII, 29 ff und Schnitzlers 40 gefolgt werden.
- 3) Die gleiche Funktion wie das Staatsgebiet für den Staat hat das Gemeindegebiet für die Gemeinde.
- 4) Sie begreift das Verhältnis des Staates zu seinem Gebiet als ein sachenrechtliches. U.a. vertreten von Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches (1901, 4. Aufl.) Bd. 1, 172 ff; Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts (1865) 60 ff, (1880) 65 ff. Über die verschiedenen Ausgestaltungen dieser Theorie v. Radnitzky in AÖR Bd. 20, 313 ff; Schade 3 f.
- 5) Danach ist das Staatsgebiet ein Wesensmerkmal der staatlichen Persönlichkeit, Fricker, Gebiet und Gebietshoheit, in Festgabe für A. Schäffle (1901) 8 ff und Vom Staatsgebiet, Tübinger Universitätsprogramm (1864); G. Jellinek, Staatslehre 390 ff, 394 ff (1922), Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht (1914, 7. Aufl.) 1. Teil 236; Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht (1922) Bd. 1, 139 f; Müller 22; Zitelmann, Internationales Privatrecht (1914) Bd. 1, 91: Das Gebiet ist "der Schauplatz der staatlichen Herrschaft". Vgl. ferner die bei Schade 5 Fußn. 1 und bei Müller 22 angegebenen weiteren Literaturnachweise.

jedoch in der heutigen Literatur die Kompetenztheorie weitgehend durchgesetzt hat, erübrigt sich die Auseinandersetzung mit den älteren Theorien ¹⁾.

Die Kompetenztheorie ²⁾ begreift das Verhältnis des Staates zu seinem Gebiet weder sachenrechtlich noch personenrechtlich. von Radnitzky, der Vater der Kompetenztheorie, geht vom Begriff der Kompetenz aus.

"So wie ... das einzelne Staatsorgan, um ein Imperium ausüben zu können, nicht nur wissen muß, was, sondern auch wem und wo es zu befehlen hat, so muß man auch dem Staate neben der sachlichen eine personelle und eine örtliche Kompetenz beilegen ..."

Diese örtliche Kompetenz ist die Gebietshoheit ³⁾.

"Das Gebiet ist ... die örtliche Kompetenzsphäre - der örtliche Wirkungskreis - der Sprengel der Staatsgewalt" ⁴⁾. Der Staat ist nach Kelsen eine Rechtsordnung ⁵⁾. Die Normen, deren Systeme eine einzelstaat-

-
- 1) Zur eingehenden Widerlegung beider Theorien: Henrich, aaO 220 ff; Kelsen 146; von Radnitzky, aaO 337 f, 341 f; Schade 3 f, Guggenheim Bd. 1, 335 f.
 - 2) Diese Lehre wird heute, allerdings mit zahlreichen Modifikationen, bes. im Völkerrecht vertreten. So von Radnitzky in AöR Bd. 20, 313, Bd. 28, 454 ff, Bd. 22, 416; Henrich, Theorie und in ZVR Bd. XIII, 28 ff, 194 ff, 325 ff; unter Abweichungen: Verdross, Verfassung 183 ff und Völkerrecht (1950) 170; (1964) 270; Kelsen, 138, 147; Strupp, Grundzüge des positiven Völkerrechts (1932; 5. Aufl.) 117 f; Giese, HbDStR Bd. 1, 226 (Kombinationstheorie); Schnitzler 51 ff (Objekts-Kompetenz-Theorie); Schade 6; Guggenheim Bd. 1, 334, 336; Sauer 80 f, ohne nähere Begründung seines Anschlusses an die Objekts- und Raum(Kompetenz)Theorie; Cavere, Le droit international public positif (1951), 259.
 - 3) Von Radnitzky in AöR Bd. 20, 339 ff.
 - 4) Von Radnitzky, aaO 341.
 - 5) Kelsen. 147 und Reine Rechtslehre, Leipzig und Wien 1934, 124 bezeichnet die herkömmlich genannten Elemente des Staates, Staatsgewalt, Staatsgebiet und Staatsvolk als beispiellos primitiv. Vgl. dazu auch R. Smend (Verfassung und Verfassungsrecht, 1928, 54 f) Kritik an dem "Gebietsnaturalismus der neueren deutschen Staatsrechtslehre".

liche Rechtsordnung bilden, seien in ihrer Geltung grundsätzlich örtlich beschränkt durch das Völkerrecht, welches seiner Funktion gemäß "den Geltungsbereich der einzelstaatlichen Rechtsordnungen gegeneinander abgrenzt" ¹⁾ und dadurch letztlich erst den Begriff der einzelstaatlichen Rechtsordnung entstehen lasse. Dieser Geltungsraum, das sog. Staatsgebiet sei "ein Geltungsraum, nicht ein Wirkungsbereich der staatlichen Ordnung", ein Raum mit normativem Charakter, "innerhalb dessen gewisse Tatbestände, speziell die von der Rechtsordnung normierten Zwangsakte, gesetzt werden sollen, nicht aber ein Raum, innerhalb dessen sie tatsächlich gesetzt werden" ²⁾, wie die Eigenschaftstheorie meint.

Die Kompetenztheorie in dem von von Radnitzky und Kelsen verstandenen Sinne ist mit Henrich abzulehnen; denn sie vermag nicht die Tatsache zu erklären, daß das Staatsgebiet und der räumliche Geltungsraum der Rechtsordnung (Kelsen), bzw. die örtliche Kompetenzsphäre (von Radnitzky) sich nicht zu decken brauchen ³⁾. Henrich vermeidet diese Schwierigkeit dadurch, daß er den Staatsbegriff in einen allgemeinen und einen engeren ⁴⁾ aufspaltet. Den engeren Begriff gewinnt er, indem er "diejenigen lokalen Kompetenzen der Staatsorgane, die sich auf die reguläre Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung des Staates beziehen" gegenüber allen anderen Staatsakten hervorhebt. Das Staatsgebiet im engeren Sinne ist damit das Hauptbetätigungsfeld der Staatsorgane, die Sammelstelle der lokalen Kompetenzen der Staatsorgane. Die Tätigkeit der Staatsorgane könne sich aber nicht irgendwo abspielen, sondern müsse sich "im allgemeinen auf Sachen beziehen, die sich ... in den Betätigungsgebieten der Staats-

1) Kelsen 138; vgl. dazu auch Reine Rechtslehre 148.

2) Kelsen 138.

3) Das zeigt sich bei von Radnitzky in AÖR Bd. 22, 416 ff besonders deutlich. Dazu Schade 10; Schnitzler 52; ferner auch Guggenheim 336.

4) Henrich, Theorie 31 ff.

organe befinden, und auf menschliche Handlungen, die sich darin abspielen" ¹⁾. "Das Staatsgebiet im engeren Sinne hat eine doppelte Funktion, indem es einerseits" .. "den Begriff derjenigen lokalen Kompetenzen der Staatsorgane darstellt, die sich auf die regulären Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung des Staates beziehen und andererseits" ... "denjenigen Raum bezeichnet, in dem sich die Sachen befinden und die menschlichen Handlungen abspielen, mit denen sich die Tätigkeit der Staatsorgane im allgemeinen befaßt" ²⁾.

Das Staatsgebiet hat mithin eine doppelte Funktion: es ist Geltungsraum der **Kompetenzen regulärer** Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung ³⁾ und Bestimmungsmerkmal für den hoheitlichen Gewalt unterworfenen Personen- und Sachkreis ^{4) 5)}.

1) Henrich in WbVRuD Bd. 2, 601.

2) Henrich, Theorie 40 f, 49 und in WbVRuD Bd.2,601.

3) Das Gebiet bestimmt nur den Geltungsraum der regulären staatlichen Zuständigkeiten. Die Gebietsgrenzen sind hinsichtlich besonderer Rechtsnormen und Zwangsakte nicht absolut. Vgl. dazu Kelsen, 139.

4) So Hoppe 14, 16. Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 16.

5) Schnitzler 52 ff meint, das Staatsgebiet sei auch Wertobjekt des Staates, weil der Staat über sein Gebiet verfügen könne. Diese bedauerliche Umwandlung der Kompetenztheorie im Sinne der Eigentumstheorie ist jedoch nicht gerechtfertigt; denn das Verfügenkönnen ist eine sachliche Zuständigkeit. So auch Verdross, Verfassung 184f; vgl. ferner von Radnitzky in AöR Bd. 20, 341. Völlig anders ist die Gebietstheorie von Preuss 321 geartet, auf die in diesem Zusammenhang aber nicht eingegangen werden soll.

II. Die Gebietshoheitstheorien ¹⁾

Die verschiedenen Auffassungen von dem Charakter des Gebietes bedingen unterschiedliche Begriffe der Gebietshoheit. Die zur Zeit bestehenden Ansichten über die Gebietshoheit scheinen noch weitgehend von der Eigenschafts-(Raum)Theorie beeinflusst zu sein. Nach Peters besitzt jede Gemeinde eine Herrschaftsgewalt, deren Grundlage das Gebiet ist. Daraus ergebe sich, "daß niemand und nichts von all dem, was sich im Gemeindegebiet aufhält, der Herrschaftsgewalt der Gemeinde entziehen kann"²⁾. Ähnlich meint Wagener, das den Gebietskörperschaften Eigentümliche sei "die Gebietshoheit, kraft derer jedermann, der dem Gebiet zugehört, der Herrschaft der Körperschaft unterworfen ist"³⁾. Nach Elleringmann ergreift der Gebietskörper auf Grund "einer Gewalt, die ihm aus seinem Gebiete zuwächst und die auch sein ganzes Gebiet umfaßt und erfaßt" (Gebietshoheit) alles, "was an Menschen, Sachgütern und Lebensverhältnissen seinem Raume angehört"⁴⁾. All diese Ansichten sind unvereinbar mit der Kompetenztheorie, welche das Gebiet als Geltungsraum mit normativem Charakter auffaßt. Im Gegensatz zur Raumtheorie ist es nach der Kompetenztheorie "eben nicht Funktion des von der Rechtsordnung losgelösten Gebietes, alle Menschen einer Ordnung zu unterwerfen"⁵⁾.

1) Dazu die S. 56 Anm. 4) und 5); zur Widerlegung, s. die ... auf S. 56 Anm. 6) angegebenen Literaturnachweise. Auch die Gebietshoheitstheorie von Preuss 395 ff., der die Gebietshoheit als das Recht einer Hoheitsperson, Gebietskörperschaft zu sein (statische Betrachtung) und als die rechtliche Fähigkeit, sich selbst zu verändern (dynamische Betrachtung), auffaßt, kann hier nicht erörtert werden.

2) Peters, Grenzen 55 und Lehrbuch 293.

3) Wagener 203 und 33.

4) Elleringmann, Grundlagen 22; so auch Müller 23.

5) Kelsen 144.

Für von Radnitzky ist die örtliche Kompetenz die Gebietshoheit ¹⁾; nach Henrich heißt Gebietshoheit, "daß die Völkerrechtsordnung den Organen der von ihr anerkannten Staatspersonen eine gewisse lokale und damit verknüpft sachliche Kompetenz zuweist" ²⁾.

Die örtliche Kompetenz ist aber kein spezifisches Merkmal der Gebietskörperschaften. Sie kann es nicht sein, welche die Gebietskörper von den übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts unterscheidet ³⁾. Es wird deshalb in folgendem aufzuzeigen sein, was unter Gebietshoheit als Wesensmerkmal der Gebietskörperschaft zu verstehen ist.

III. Die Gebietshoheit als Zuständigkeitsregelung ⁴⁾

aa) Der Begriff der Zuständigkeitsregelung

Unter der Zuständigkeit soll hier mit Wolff "die Bezogenheit ... einer Verpflichtung oder Berechtigung auf ein Subjekt" ⁵⁾ verstanden werden, welche ihren Grund in einer, die Bezogenheit und ihre Folgen regelnden Norm oder einem Komplex von Normen hat. Die Zuständigkeit eines Berechtigungs- und (oder) Verpflichtungs-subjektes muß mehrere, in der Literatur unterschiedlich bezeichnete, Momente enthalten ⁶⁾.

1) von Radnitzky in AÖR Bd. 20, 339 f und in AÖR Bd. 28, 454.

2) Henrich in WbVRuD, Bd. 2, 602.

3) Hoppe 18.

4) Im Anschluß an Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 148 und Hoppe 18 ff.

5) Wolff, aaO 9.

6) Von Radnitzky in AÖR Bd. 20, 340, Bd. 22, 416 ff und Bd. 28, 454 ff nennt diese Momente "personelle, sachliche und örtliche Kompetenz", Henrich in WbVRuD Bd. 2 600 ff "lokale und sachliche Kompetenz". Kelsen 147 f unterscheidet den gegenständlichen (sachlichen, inhaltlichen, materiellen), personalen, räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich. Ebenso Verdross, Völkerrecht (1955) 178 ff. Wolff, aaO 16 f spricht von sachlicher, örtlicher, personaler und zeitlicher Zuständigkeit; ähnlich Hoppe 19.

Hier soll von den Bezeichnungen sachliche, räumliche, personelle und zeitliche Zuständigkeit ausgegangen werden.

Die sachliche Zuständigkeit gibt an, w e l c h e Angelegenheiten wahrgenommen werden können oder sollen; die räumliche, w o die sachliche Zuständigkeit ausgeübt werden darf, die personelle, w e m gegenüber die sachliche Zuständigkeit ausgeübt werden soll und darf; sie kennzeichnet also den Personenkreis; die zeitliche, w a n n die Berechtigung und Verpflichtung zur Wahrnehmung gilt.

bb) Die Funktion des Gebietes bei der Zuständigkeitsregelung

Dem Gebiet kommt bei der Bestimmung der Zuständigkeiten eines Hoheitsträgers eine doppelte Funktion zu ¹⁾.

Das Gebiet hat die Funktion, den Geltungsraum der regulären Zuständigkeiten einer Hoheitsperson zu begrenzen. Es bestimmt die räumliche Zuständigkeit: Das Gebiet ist derjenige Raumteil der Erdoberfläche, in dem die regulären sachlichen Zuständigkeiten ausgeübt werden dürfen und sollen.

Das Gebiet ist Bestimmungsmerkmal des Personenkreises, welcher der sachlichen Zuständigkeit der Hoheitsperson unterliegt. Es kennzeichnet die unterworfenen Personen, "insofern ihre räumliche Bezogenheit Tatbestandsmomente

1) Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 16; Hoppe 20.

ihrer konkreten Berechtigung und Verpflichtungen ist" ¹⁾.
Die räumliche Bezogenheit kann verschiedenartig ausgestaltet sein:

- 1) Die räumliche Zuständigkeit kann sich auf alle, sich auf dem Gebiet tatsächlich befindenden Personen ²⁾ erstrecken (allerfassende, örtliche Zuständigkeit; Totalität),
- 2) nur auf diejenigen Personen, welche ihren Wohnsitz im Bereiche des Hoheitsträgers haben (Domizialität) ³⁾,
- 3) nur auf Personen bestimmter Art, welche sich in dem Gebiet einer Hoheitsperson aufhalten, wohnen oder tätig sind (Personalität) ⁴⁾.
- 4) Schließlich kann für die Zuständigkeit auch das dingliche Recht an einer, im Bereiche des Hoheitsträgers befindlichen Sache, qualifizierendes Moment sein (Sachlichkeit der örtlichen Zuständigkeit).

Die allerfassende örtliche Zuständigkeit heißt Gebietshoheit ⁵⁾. Sie kommt einer Körperschaft mithin nicht kraft ihres Gebietes zu; sie ist nicht nur die örtliche Kompetenz (von Radnitzky), noch bedeutet sie die Zuweisung gewisser lokaler und sachlicher Kompetenzen (Henrich). Die Gebietshoheit ist vielmehr die auf Grund staatlicher Hoheitsgewalt übertragene allerfassende räumliche Zuständigkeit, "bei der das Tatbestandsmoment des Aufenthaltes im örtlichen Geltungsbereich Rechtsfolgenbedingung für konkrete Berechtigungen und Verpflichtungen ist" ⁶⁾. Somit wird bei der Gebietshoheit nur die personelle Zuständigkeit durch das Tatbestandsmoment des Aufenthalts bestimmt, nicht jedoch auch die sachliche Zuständigkeit.

1) Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 17.

2) Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 148.

3) Z.B. die Bürgermeinden und Wahlorgane.

4) Z.B. Rechtsanwälte, Ärzte usw.

5) Dazu Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 17; Hoppe 21.

6) Wolff, aaO; Hoppe aaO.

d) Die Universalität, kein Wesensmerkmal der
Gebietskörperschaft

In der Literatur wird nicht selten, aber meist ohne nähere Begründung, die Ansicht vertreten, neben der all-
erfassenden räumlichen Zuständigkeit sei auch die Auf-
gabenallzuständigkeit, die allumfassende sachliche
Zuständigkeit Wesensmerkmal der Gebietskörperschaft ¹⁾.
Weber spricht von der "gebietskörperschaftlichen Uni-
versalität" ²⁾. Nach Gönnewein ist der "Universalitäts-
grundsatz" ein unablässbares Merkmal der Gebietskörper-
schaft" ³⁾. Peters meint, die Allzuständigkeit ergebe
sich "an und für sich ... schon aus dem Begriffe
"Gebietskörperschaft". Daher fehle allen Körperschaften
des öffentlichen Rechts mit Ausnahme der Gebietskörper
die Aufgabenallzuständigkeit ⁴⁾, Nach Becker ist die
Allzuständigkeit "für die Gebietskörperschaften, die
Spezialität (i.S. der Einzelaufzählung durch Gesetz)
für die öffentlichen Körperschaften charakteristisch".
Der Wirkungskreis der Gebietskörper sei "begrifflich
universal" ⁵⁾.

- 1) So Rosin in Annalen 292; Schoen 13; von Bitter, Handwörterbuch der preussischen Verwaltung, herausgegeben von Preuss und Hoffmann, 1928, Bd. 2, 1188; Wirkau 98; OVG 64, 201; wohl auch Meyer-Anschütz 3; Seydel 17; Wagener 203; Nebinger, Verwaltungsrecht 19 f, wobei er allerdings die Allzuständigkeit mit dem Institut der Kompetenz-Kompetenz gleichsetzt (20 Fußn. 22) und aus diesem Grunde die gebietskörperschaftliche Eigenschaft aller Gemeindeverbände in Zweifel zieht (19 Fußn. 21). Vgl. dazu ferner Nebinger Anm.1 zu Art. 98 wb.Vf.
- 2) Weber, Staats- und Selbstverwaltung 53.
- 3) Gönnewein in AöR Bd. 81, 221; Gemeinderecht 433.
- 4) Peters, Grenzen 55 f; und Lehrbuch 293 Fußn. 1; Vgl. auch Hacker in DöV 1955, 238.
- 5) Becker in HdbkWP Bd. I, 124 f. Demgegenüber führt er aaO 122 aus, bei den Gebietskörperschaften trete neben der Gebietshoheit meist auch die (abgestufte) Allseitigkeit des Wirkungskreises hinzu. Diese Aussage und seine Ansicht, daß Allzuständigkeit für die Gebietskörperschaft begriffswesentlich sei, widerspricht sich, wie Hoppe 22 Fußn. 6), richtig bemerkt, "da das Merkmal der Allzuständigkeit nicht einmal als essentielle, dann als naturale des Begriffs Gebietskörperschaft bezeichnet werden kann".

Müller folgert aus der Funktion des Gebietes, grundsätzlich Inhalt und Umfang der gebietskörperschaftlichen Verwaltungsaufgaben zu bestimmen, daß der Kompetenz der Gebietskörperschaft jede Aufgabe zugewiesen sei, "die nach ihrer Entstehung und Artung dem betreffenden Gebiet als Verwaltungseinheit zugeordnet werden muß". Dies bedeute aber nichts anderes, "als daß die Totalität des Wirkungskreises im Begriff der Gebietskörperschaft wesensnotwendig enthalten" sei ¹⁾.

Diesen im Schrifttum vertretenen Ansichten ist Elleringmann mit eingehender Begründung entgegengetreten ²⁾. Die Totalerfassung vom Mensch und Sache in einem bestimmten Gebiete sei nur durch gebietshoheitliche Herrschaftsausübung begrifflich möglich. Jedoch entbehre die aus dem Umkehrschluß resultierende These, gebietshoheitliche Herrschaftsausübung sei nur bei der Totalerfassung, also der Universalität des Wirkungskreises vorhanden, jeglicher inneren Begründung. "Es sind nämlich Körperschaften der speziellen Selbstverwaltung begrifflich denkbar und tatsächlich vorhanden, deren Einzelfunktionen ihrer Artung nach nur gebietshoheitlich ausgeübt werden können, so daß ihre Träger trotz der Spezialität ihres Wirkungskreises mit unentrinnbarem begrifflichen Zwange als Gebietskörperschaft anzuerkennen sind" ³⁾.

Die Ansicht Elleringmanns verdient Zustimmung. Aus dem Begriff der Gebietskörperschaft ergibt sich nicht die Allzuständigkeit. Wenn sie in der Literatur als

1) Müller 25 f. Er nennt die Universalität "Totalität des Wirkungskreises".

2) Elleringmann, Begriff 65 ff und Grundlagen 27 ff, insb. 29.

3) Elleringmann, Begriff 68 f und Grundlagen 29 f.

"essentielle" der Gebietskörperschaft angesehen wird, so handelt es sich nicht um einen aus rechtssystematischen Gründen zwingenden Schluß, sondern um ein aus der Erfahrung gewonnenes Merkmal vieler Gebietskörperschaften. Es ist daher falsch, aus der Tatsache, daß die wichtigsten Gebietskörper einen allzuständigen Wirkungskreis besitzen, schließen zu wollen, daß die Universalität Wesensmerkmal der Gebietskörperschaften sein muß. Ebenso unrichtig ist aber auch die Auffassung, daß die Allzuständigkeit deswegen begriffnotwendiges Merkmal sei, weil auf Grund seiner Funktion das Gebiet Inhalt und Umfang der durch die Gebietskörperschaft wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben bestimmt und deshalb grundsätzlich jede Aufgabe dem Kompetenzbereich der Körperschaft zugewiesen sei, die nach der Entstehung und Artung dem betreffenden Gebiet als Verwaltungseinheit zugeordnet sei. Diese Ansicht ist bereits in ihrer Prämisse falsch. Wie oben nachgewiesen, ist das Gebiet eben nicht Bestimmungsmerkmal der sachlichen, sondern der personellen Zuständigkeit. Die Verknüpfung von Gebiet und sachlicher Zuständigkeit kann daher nicht richtig sein.

Die Allzuständigkeit betrifft nur die sachliche Zuständigkeit. Sie umfaßt alle öffentlichen Angelegenheiten, welche sich aus den sozialen Bedürfnissen der in einem bestimmten Gebiet lebenden Menschen als einer sozialen Gruppe ergeben ¹⁾, soweit dies nicht aus besonderen Gründen wie durch positiv-rechtliche Regelung oder aus der Natur der Sache u.ä. ausgeschlossen ist. Zwischen der allumfassenden sachlichen Zuständigkeit, der Universalität und der körperschaftlichen Organisation der Gebietskörperschaft ist jedoch kein denkn-

1) Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 14. A.A. z.B. Müller 25, der unter der Universalität versteht, "daß die Gebietskörperschaft zur Erfüllung aller aus ihrem Gebiet erwachsenden und sich gegenständlich auf das Gebiet beschränkenden Aufgaben berufen ist".

wendiger Zusammenhang zu erkennen. Ebenso wenig besteht eine begriffliche Verknüpfung zwischen der Aufgabenallzuständigkeit und der allerfassenden räumlichen Zuständigkeit, der Gebietshoheit. Die Universalität bestimmt nur die sachliche, die Gebietshoheit nur die personelle Zuständigkeit. Beide sind daher Begriffe verschiedener Ebenen.

Merkmale der Gebietskörperschaft sind mithin lediglich die gebietskörperschaftliche Mitgliedschaft und die Gebietshoheit. Aus beiden Elementen ergibt sich nicht die Aufgabenallzuständigkeit. Daher kann diese auch nicht begriffswesentliche Eigenschaft der Gebietskörperschaft sein; sie ist damit lediglich "naturale" aber kein "essentiale" der Gebietskörperschaft ¹⁾.

Daraus folgt weiterhin, daß auch Verbände, die keinen allzuständigen Wirkungskreis besitzen, Gebietskörper sein können ²⁾.

e) Zweckverband und Gebietskörperschaft

Der Zweckverband kann Gebietskörperschaft sein. Das ist dann der Fall, wenn ihm eine Verwaltungsaufgabe übertragen wird, zu deren Erfüllung die allerfassende Zuständigkeit notwendig ist.

1) Elleringmann, Grundlagen 30 und Begriff 66 ff; Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 133; Hoppe 23 f.

2) Dieses Ergebnis wird durch die tatsächlich bestehenden Zweckverbände mit Gebietskörpercharakter (Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 211; Staub 7; Klüber in HdwkWP Bd.I, 560 ff hält den Ruhrsiedlungsverband und den Landeswohlfahrtsverband Hessen mit unzutreffender Begründung für Gebietskörperschaften) sowie auch durch die Gemeindeverbände ohne Universalität (z.B. die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände nach dem Gesetz vom 12. Mai 1953 (GVBl.S.271), wie Hoppe 25 ff überzeugend nachgewiesen hat) erhärtet.

I. Neutrale Aufgaben und Allgemeinaufgaben ¹⁾

Zu unterscheiden sind kommunale Aufgaben, die zwar normalerweise von Gebietskörperschaften wahrgenommen werden, deren Erfüllung aber nicht notwendig an die Verbindung mit der Gebietshoheit gebunden ist (neutrale Aufgaben), von solchen Aufgaben, die einer von der Gebietshoheit losgelösten Ausübung überhaupt nicht fähig sind, weil sie sich grundsätzlich derart auf die Allgemeinheit erstrecken, daß sie sich an alle auf dem Gebiet befindlichen Personen wenden oder doch zumindest wenden können (Allgemeinaufgaben) ²⁾.

Werden Aufgaben der ersten Art einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne gebietskörperschaftlichen Charakter übertragen, so wird ihre Verbindung mit der kommunalen Gebietshoheit unterbrochen. Die Fähigkeit, sich von dieser Verbindung zu lösen, besitzen aber nur diejenigen, welche "von vornherein auf einen speziellen, einen persönlich bestimmbaren Objektskreis abgestellt sind" ³⁾ und damit nicht der gebietshoheitlichen Ausübung bedürfen. Anders die Funktionen gebietshoheitlicher Artung. Sie können nicht durch einen Verband ohne Gebietskörperschaftscharakter wahrgenommen werden. Vielmehr setzen sie diesen voraus ⁴⁾.

Ob eine Aufgabe Allgemeinaufgabe ist, beurteilt sich aus dem Einzelfall. Aus der Gebührenerhebung oder aus der Gestaltung der Benutzung zweckverbandlicher Einrichtungen läßt sich jedenfalls nicht auf eine Allgemeinaufgabe und auf die Gebietskörperschaftlichkeit des Verbandes schließen, wie Hel Fritz ⁵⁾ meint. Kriterium der Allgemeinaufgabe ist lediglich, daß

-
- 1) Diese Begriffe werden hier im Anschluß an Elleringmann, Begriff 61 gebraucht.
 - 2) Elleringmann, aaO 60 und Grundlagen 27; vgl. hierzu auch Blodig 28 ff.
 - 3) Elleringmann, Begriff 61.
 - 4) Elleringmann, aaO 61, 68.
 - 5) Helfritz in von Brauchitsch Bd. 7, 438.

sich eine kommunale Aufgabe auf alle, durch die Natur der Aufgabe bestimmte Personen bezieht oder doch beziehen kann und daß dieser Kreis ein allgemeiner, nur durch das Gebiet begrenzbarer ist.

Allgemeinaufgaben sind die dem Ruhrsiedlungsverband zugewiesenen Planungs-, Siedlungs- und Verkehrsaufgaben ¹⁾ sowie die Aufgaben der Bauleitplanung. Sie ergreifen unmittelbar alle Personen, die sich in dem Gebiet der Verbandsmitglieder und damit im räumlichen Zuständigkeitsbereich des Verbandes befinden: die betroffenen Eigentümer mit verstärkter, alle anderen mit abgeschwächter Kraft. Dagegen sind die Planungsaufgaben ²⁾ des Verbandes Großraum Hannover keine Allgemeinaufgaben ³⁾. Die Flächennutzungs- und sonstigen Pläne, die der Verband aufstellt, sind rechtsverbindlich nur für die Verbandsmitglieder (§ 8 GrRG) und u.U. auch für andere öffentliche Planungsträger. Wohl aber kann der Verband gemeindliche Allgemeinaufgaben eines Verbandsmitgliedes auf dessen Antrag übernehmen (§ 9 GrRG). Dem Landeswohlfahrtsverband Hessen ⁴⁾ obliegen Allgemeinaufgaben auf dem Gebiete der kommunalen Fürsorge und Fürsorgeer-

-
- 1) Vgl. §§ 1, 16 RuhrSVbO. Dazu Neuß 59 ff; Klüber in HdbkWP Bd. I, 561; Imhoff, Der Ruhrverband 1928; Bühler-Kerstiens, Die Behördenorganisation des Ruhrgebiets 1926.
 - 2) § 6 Ges. zur Ordnung des Großraums Hannover vom 14. Dez. 1962 (GVBl. S. 235) (GrRG). Daneben obliegen dem Verbands gemäß § 9 Abs. 2 Auftragsangelegenheiten, vor allem Landschafts- und Naturschutzaufgaben.
 - 3) Daran ändert nichts, daß nach § 10 GrRG zur Erfüllung der Aufgaben Satzungen mit Wirkung für und gegen Dritte erlassen werden können.
 - 4) Ges. über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953 (GVBl. S. 93) i.d.F. des Ges. vom 10. März 1961 (GVBl. S. 53).

ziehung¹⁾. Die Verpflichtung des Verbandes zur Fürsorge und (oder) Fürsorgeerziehung hängt unmittelbar oder mittelbar von dem Aufenthalt des Fürsorgeberechtigten in dem Verbandsbereich ab²⁾. Der Kreis der Fürsorgeberechtigten, der durch die Natur der jeweiligen Fürsorgeaufgabe näher bestimmt wird, kann daher nur auf Grund des Gebietes begrenzt werden.

-
- 1) Auf Grund der §§ 96 Abs. 2 BSHG vom 30. Juni 1961 (BGBl. I S. 815) (vgl. dazu auch die in § 153 Abs. 2 BSHG genannten aufgehobenen Gesetze) und § 2 hess. AG zum BSHG vom 28. Mai 1962 (GVBl. S. 273). Nach § 24 hess. AG zum BSHG und § 30 des Ges. über die Mittelstufe der Verwaltung obliegt dem Landeswohlfahrtsverband jetzt auch die Unterbringung von Personen in Heil- und Pflegeanstalten, Trinkerheilanstalten oder Erziehungsanstalten auf Grund eines strafgerichtlichen Urteils. Weiterhin auf Grund § 1 Abs. 2 hess. Ges. zur Durchführung der Kriegsopferversorge vom 9. Okt. 1962 (GVBl. S. 429), der §§ 62 ff, 74 JWG vom 11. Aug. 1961 (BGBl. I. S. 1206) i.V.m. § 1 Abs. 2 VO über die Zuständigkeit auf dem Gebiete der Freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung vom 11. Juli 1962 (GVBl. S. 335); § 14 Ges. zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten vom 23. Juli 1953 (BGBl. I S. 700) und das Kostenträgerges. vom 2.6.1954. Über die Fürsorgeaufgaben des Verbandes siehe: "3 Jahre Landeswohlfahrtsverband Hessen". Ein Leistungsbericht 28 ff.
- 2) Nach § 97 BSHG ist der Träger der Sozialhilfe örtlich zuständig, "in dessen Bereich sich der Hilfesuchende tatsächlich aufhält". Für Maßnahmen der Fürsorgeerziehung ist ebenfalls der Aufenthalt subsidiär maßgeblich nach den §§ 74 Abs. 2, 70 JWG; §§ 1666 bzw. 1838 BGB und §§ 43, 36 FGG. Vgl. hierzu auch § 7 Abs. 2 VO über die Fürsorgepflicht vom 13. Febr. 1924 (RGBl. I S. 100), § 6 Abs. 2 AusfVO zur FV vom 17. April 1924 (GS S. 210), § 6 BeschulungsG vom 7. Aug. 1911, § 5 VO über Tuberkulosehilfe vom 8. Sept. 1942 (RGBl. I S. 549), die ebenfalls auf den Aufenthalt der Hilfsbedürftigen abstellten. Näher Muthesius, Bundesrechtliche Grundlagen der öffentlichen Fürsorgepflicht Anm. 2 a zu § 7 FV.

II. Die Wahrnehmung von Allgemeinaufgaben

Mit der Übertragung einer aus dem sachlichen Zuständigkeitsbereich einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes stammenden Allgemeinaufgabe auf einen Zweckverband wird jeweils auch die zur Wahrnehmung notwendige, allerfassende räumliche Zuständigkeit, die Gebiets-
hoheit übertragen. Dabei ist es gleichgültig, ob dem Verband auf Grund eines (rechtsgeschäftlichen) Gesamtaktes, durch Gesetz oder behördlichen Verwaltungsakt Allgemeinaufgabe und Gebiets-
hoheit übertragen werden, denn es handelt sich immer um die Abzweigung eines Teils der gemeindlichen Gebiets-
hoheit. Die Übertragungsmacht der Gemeinden und Gemeindeverbände ergibt sich aus ihrer vom Staate abgeleiteten Rechtsmacht über ihren gesamten Kompetenzbereich ¹⁾, die Übertragungsbefugnis aus der jeweils ermächtigenden Gesetzesnorm, ohne daß eine Sonderermächtigung dazu notwendig wäre ²⁾. Dieselbe Rechtsmacht aber besitzt der Staat auf Grund seines Gewalt- und Organisationsmonopols sowie die staatliche Behörde auf Grund eines sie ermächtigenden Gesetzes.

Welche Voraussetzungen eine Allgemeinaufgabe im einzelnen erfüllen muß, um zweckverbandsfähig zu sein, bleibt der folgenden Erörterung vorbehalten. Hier genügt es festzustellen, daß es zweckverbandsfähige Allgemeinaufgaben gibt.

1) Vgl. von Radnitzky in AöR Bd. 20, 340.

2) So anscheinend auch Elleringmann, Begriff 60 f, 68 f.

III. Die Wahrnehmung von neutralen Aufgaben

Die Übertragung von zweckverbandsfähigen, neutralen Aufgaben ist unproblematisch. Die Frage ist vielmehr, ob auch hier mit der Übertragung einer sachlichen Zuständigkeit die Gebietshoheit mit der Folge verbunden ist, daß der Zweckverband Gebietskörper ist. Elleringmann will alle diejenigen Zweckverbände als Gebietskörperschaften ansehen, "welchen solche öffentlich-rechtlichen Aufgaben neutralen Charakters übertragen sind, die aus dem Funktionskreis von Gemeinden und Gemeindeverbänden stammen", weil sie unmittelbar einem Gebietskörper "abgezogen" seien und daher weiterhin als Ausfluß der Gebietshoheit erschienen. "Diese ihre Urabstammung hat nämlich die Neigung, auch in die Zeit hinein nachzuwirken, wo sie in Vereinzelung von einer besonderen Körperschaft getragen werden kann" ¹⁾.

Hiergegen bestehen Bedenken. Denn der Zweckverband ist eine, neben Gemeinden und Gemeindeverbänden stehende "zusätzliche Rechtsform" ²⁾. Er ist ein Verband, "der auf singuläre, vielfach atypische, besondere Verwaltungszwecke gerichtet ist" ³⁾. Entgegen Elleringmann läßt sich daraus folgern, daß dem Verband nur so viele Zuständigkeiten übertragen werden, als zur Wahrnehmung seiner Aufgaben unbedingt notwendig ist.

1) Elleringmann, aaO 69.

2) Klüber in HdbkWP Bd. I, 541.

3) Hoppe 40; vgl. dazu Wagener 233, der von "einzelzweckbestimmten Verwaltungsträgern" spricht. Übersicht der verschiedenartigen Zwecke der Verbandsbildung bei Seydel 82 f.

Diese Auffassung wird weiterhin auch dadurch gestützt, daß den Gemeinden und Gemeindeverbänden eine, keineswegs von Elleringmann ¹⁾ abgeleugnete, universalistische Tendenz innewohnt, die Tendenz also, alle Aufgaben an sich zu ziehen. Sie steht jedoch im krassen Widerpart zur Ansicht Elleringmanns. Es ist keineswegs so, daß eine Aufgabe infolge ihrer Urabstammung "Ausfluß der Gebietshoheit" ist. Denn sachliche und räumliche Zuständigkeitsbereiche sind unabhängig voneinander. Sie treten nur insoweit in Beziehung, als die allerfassende räumliche Zuständigkeit für die sachliche Geltungsraum und Bestimmungsmerkmal des unterworfenen Personenkreises ist.

Zusammenfassend ist daher festzustellen: Ein Zweckverband erhält durch die Übertragung einer Allgemein-aufgabe und der Gebietshoheit den Charakter der Gebietskörperschaft, nicht aber durch die Übertragung neutraler Aufgaben. Er ist in der Regel keine Gebietskörperschaft.

5. Die Aufgaben des Zweckverbandes

Funktionsbereich und Art der Aufgabenzuweisung charakterisieren den Zweckverband und grenzen ihn vom Gemeindeverband ab.

a) Die Zweckverbandsfähigkeit kommunaler Aufgaben

Zweckverbandsfähig sind nur übertragbare kommunale Aufgaben, welche aus dem den Verbandsmitgliedern

1) Elleringmann, Begriff 60.

zugeordneten Funktionsbereich stammen ¹⁾. Damit scheiden alle Angelegenheiten aus, die dem Bereich der Gliedkörperschaften nicht oder nicht mehr angehören ²⁾. Die kommunalen Aufgaben unterscheiden sich nach ihrer Artung.

I. Die Selbstverwaltungsangelegenheiten

Nicht alle Selbstverwaltungsangelegenheiten sind zweckverbandsfähig. Funktionen, welche für die Existenzhaltung des kommunalen Rechtsträgers notwendig sind (Existenzaufgaben) ³⁾, sind nicht übertragbar ⁴⁾. Sie können es logisch nicht sein, denn die kommunalen Körperschaften würden durch die Übertragung den Charakter als Rechtsträger des öffentlichen Rechts einbüßen. Zu den Existenzaufgaben gehören in erster Linie das Recht, als Rechtspersönlichkeit Träger einer eigenen Organisation und eines eigenen Vermögens zu sein sowie daraus folgend das Recht auf Ausübung derjenigen Funktionen, die sich aus der Notwendigkeit, die Organisation zu schaffen und zu erhalten, ergeben. Die Existenzaufgaben bilden nicht nur eine Schranke für die kommunale Verfügungsmacht, sondern auch für alle Zwangsmaßnahmen des Staates. Diese Feststellung verdient im Hinblick auf die sondergesetzlichen Verbände größte Beachtung.

Alle übrigen Selbstverwaltungsaufgaben sind dagegen übertragbare kommunale Angelegenheiten (Zweckaufgaben).

-
- 1) Elleringmann, Begriff 126; Müller 15; ungenau Klüber in HdbkWP Bd. I, 547 und Seydel 107.
 - 2) Seydel aaO; Steimle in Fischers Ztschr.f.Verw.R. Bd. 79, 49. So können z.B. kreisangehörige Gemeinden nicht eine ihnen ursprünglich zustehende Aufgabe, welche aber der Landkreis an sich gezogen hat, einem Zweckverband übertragen.
 - 3) Zur Bezeichnung siehe Haenel, Deutsches Staatsrecht (1892) Bd. 1, 138; Neuwien 5; Peters, Grenzen 31 ff; Müller 16.
 - 4) Elleringmann aaO 126; Müller 16. Vgl. dazu auch VGH Bad. in DöV 1951, 307 ff; VGH NRW in DöV 1955, 248 (dazu Weihrauch 91 f); ferner für die Landkreise Wagener in AKW 1964, 242.

II. Die Auftragsangelegenheiten ¹⁾

Die Zweckverbandsfähigkeit der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises ist in der Literatur nicht unbestritten geblieben. Nach Loy ²⁾ sind sie nicht zweckverbandsfähig, weil sie keine Gemeindeangelegenheiten seien. Elleringmann ³⁾ zählt die Auftragsfunktionen, soweit sie dem kommunalen Rechtsträger als solchem übertragen sind, zwar zum kommunalen Wirkungskreis, verneint aber ihre objektive Zweckverbandsfähigkeit mit der Begründung, der Gesetzgeber wolle die Auftragsangelegenheiten von den Kommunalkörpern erledigt wissen, auf welche er sie übertragen habe.

Die Auftragsangelegenheiten gehören ebenso wie die Selbstverwaltungsaufgaben zum Funktionsbereich der Gemeinden und Gemeindeverbände ⁴⁾. Wesensmäßig unterscheiden sie sich nicht von den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, denn letztlich gehen alle Aufgaben

-
- 1) Zur geschichtlichen Entwicklung und zum Begriff: Neuwirth 8 FuBn. 2; O. Mayer Bd. 2, 362; Fleiner, Institutionen 113; Loy 45; Lueder 1 ff, 56 f; Füge 21, 50 ff; Weihrauch 66 ff.
Auftragsangelegenheiten gibt es z.Zt. nur noch in Bayern, Rheinland-Pfalz (Art. 11 Abs. 3 bay.Vf., 8 bay.GO, § 2 Abs. 2 rhlpf.GO) und Niedersachsen, dort aber mit der Einschränkung, daß sich die Weisungen auf allgemeine Anordnungen beschränken und nicht zur Regelung von Einzelfällen erlassen werden sollen (§ 5 nds.GO). In allen Bundesländern bestehen aber auf Grund älterer Reichs- und Landesgesetze oder Bundesgesetze Auftragsangelegenheiten (z.B. die Wehrerfassung nach § 15 Abs. 3 WPflG, §§ 2 und 3 LuftschutzG usw.). Grundlegend dazu Görg in DöV 1955, 273 und in DöV 1961, 41 m.w.Nachw.; ferner Schäfer, Die Bundesauftragsverwaltung, DöV 1960, 641.
 - 2) Loy 44.
 - 3) Elleringmann, Begriff 127 f und Grundlagen 44.
 - 4) Lueder 58; Weihrauch 66 f; OVG Münster in DVBl. 1951, 151. Seydel 107 f.

auf den Staat zurück. Die Selbstverwaltungsfunktionen sind "eigene", die Auftragsangelegenheiten bleiben staatliche Aufgaben. Während der Staat bei jenen also eine Kompetenzverschiebung vorgenommen hat, bleibt bei diesen seine Kompetenz unberührt ¹⁾. Unterscheidendes Merkmal ist die Weisungsgebundenheit ²⁾.

Der Staat kann entweder die kommunale Körperschaft als solche oder aber eines ihrer Organe mit der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe beauftragen ³⁾. Es bestehen dabei jedoch keine Bedenken, beide Formen als Auftragsangelegenheiten zu bezeichnen ⁴⁾. In diesem Zusammenhang stellt sich daher die Frage, ob alle Auftragsangelegenheiten ohne Unterschied der Beauftragungsart und des Adressaten, wie Seydel

1) Füge 59.

2) So zu recht Weihrauch 68 ff und Füge 60.

3) Leidig, Preußisches Staatsrecht (1891) 444 ff hält die Unterscheidung für erforderlich, weil bei der Beauftragung eines Kommunalbeamten eine Interessenkollision auftreten kann, wenn sich die Belange der Gemeinde und des Staates entgegenstehen. Auf diese Gefahr weist bereits von Gierke, Genossenschaftswesen Bd. 1, 761 hin. Vgl. hierzu auch Haenel 137 f; Elleringmann, Begriff 40 f; Rosin in Annalen 294 schließt überhaupt solche Angelegenheiten vom übertragenen Wirkungskreis aus, bei denen einzelnen Gemeindebehörden oder Beamten Geschäfte der staatlichen Verwaltung übertragen werden, weil diese Personen dann in ein unmittelbares Dienst- und Unterordnungsverhältnis zum Staate treten und weil die Geschäfte ihrer Beauftragung nach auch keine gemeindliche Tätigkeit sind. Ebenso im Ergebnis Helfritz in von Brauchitsch Bd. 7, 438. Wolff, Lehrbuch Bd. 1, 19 will die Fälle der direkten Übertragung von staatlichen Aufgaben auf gemeindliche Organe als Fälle der "Institutionsleihe" von nicht beauftragten Trägern öffentlicher Verwaltung aus der kommunalen Auftragsverwaltung ausklammern.

4) Peters, Grenzen 190 und Lehrbuch 307 ff; Füge 62; Loy 42; Weihrauch 67 Fußn. 167; OVG Münster in DVBl. 1951, 151; BGH in NJW 1952, 621. Hinsichtlich der Abgrenzung der Träger kommunaler Auftragsverwaltung von der unmittelbaren Staatsverwaltung siehe Lueder 46 ff, 52.

meint ¹⁾, zweckverbandsfähige kommunale Aufgaben sind.

Objektiv zweckverbandsfähig können nur Funktionen sein, die dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und Gemeindeverbände als solchen zugeordnet sind. Stellt man nur auf die Aufgabenzuordnung ab, so gehören alle Angelegenheiten, welche der Staat unmittelbar einem Kommunalorgan zur Erfüllung anvertraut hat, nicht zu den kommunalen und damit zweckverbandsfähigen Aufgaben ²⁾. Der Unterschied in der staatlichen Beauftragung ist jedoch häufig nur ein scheinbarer. Wenn der Gesetzgeber eine Aufgabe einer kommunalen Selbstverwaltungs Körperschaft überträgt, so pflegt er in dem betreffenden Spezialgesetz die Kommunalbehörde zu bestimmen, welche die Funktion verwalten soll (unmittelbare Beauftragung) ³⁾. Aber auch dann, wenn keine Zuständigkeitsregelung getroffen ist, fällt die Aufgabe in der Regel doch nicht an das wesensmäßig zuständige Organ; vielmehr schaffen die Kommunalverfassungsgesetze generelle Kompetenzen für Auftragsangelegenheiten (mittelbare Beauftragung). Letztlich ist also eigent-

1) Seydel 107.

2) Stier-Somlo, HdbkVerfR Bd. 1, 141 ff zählt diese allerdings ebenfalls zu den übertragbaren kommunalen Aufgaben.

3) Vgl. § 51 PStG vom 3. Nov. 1937 (RGBl. I S. 1146); "Die den Standesämtern obliegenden Aufgaben sind Angelegenheiten des Staates, die den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden". § 53 schreibt die Bestellung des Standesbeamten vor, der nach § 59 der Dienstaufsicht der unteren Staatsbehörde untersteht.

licher Träger immer ein bestimmtes Kommunalorgan ¹⁾. Daraus folgt, daß die Zuständigkeitszuordnung als Bestimmungsfaktor der zweckverbandsfähigen Auftragsangelegenheiten allein nicht ausreicht. Vielmehr muß hier ein weiteres Kriterium hinzutreten. Ein kommunaler Selbstverwaltungskörper kann durch Übertragung nur über Aufgaben verfügen, deren Durchführung der Kontrolle seines obersten Organes, der Vertretungskörperschaft, unterliegt. Eine Kontrollmöglichkeit besteht jedoch nur dann, wenn der die Funktion wahrnehmende Beamte an die Weisungen der Vertretungskörperschaft gebunden und dieser gegenüber für die Ausführung verantwortlich ist.

Das den Kreis der zweckverbandsfähigen Auftragsangelegenheiten bestimmende und zugleich abgrenzende Kriterium ist mithin die Verantwortlichkeit des ausführenden Beamten gegenüber der kommunalen Vertretungskörperschaft für die ihm zugeordneten Aufgaben.

Das heutige Recht hat die preußische Gesetzespraxis teilweise übernommen, welche in den Kommunalgesetzen, gleichgültig, ob es sich um die mittelbare oder unmittelbare Beauftragung handelte, die Beamten von der Verantwortlichkeit gegenüber der Vertretungskörperschaft freistellte ²⁾. Hessen kennt lediglich ein subsidiäres Recht zur kontrollierenden und anweisenden Beschlußfassung gegenüber den unmittelbar oder mittelbar beauftragten Beamten. In den Ländern mit einer monistischen Verfassung ³⁾ ist das herrschende Verfassungsorgan auch grundsätzlich Träger der Auftragsfunktionen, so daß sich die Verantwortlichkeit der ausführenden Beamten diesem gegenüber von selbst versteht. In Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ist dagegen

1) Lueder 54.

2) Dazu Lueder 54 f; Weihrauch 66f.

3) Also in Bayern, Niedersachsen (hinsichtlich der Kreisordnung) und Nordrhein-Westfalen (hinsichtlich der Gemeindeordnung).

die Vertretungskörperschaft ausgeschlossen; der Bürgermeister (bzw. Magistrat) ist für die nach Weisung auszuführenden staatlichen Aufgaben allein verantwortlich¹⁾.

III. Die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ²⁾

Sie sind ohne Einschränkung objektiv zweckverbandsfähig. Ihre Wahrnehmung obliegt den kommunalen Selbstverwaltungskörpern, welche durch ihre Vertretungskörperschaften die ausführenden Organe, in der Regel der Bürgermeister, der Magistrat oder Gemeindedirektor ³⁾, kontrollieren und anweisen können. Die Bindung an die staatliche Weisung schließt die Verantwortlichkeit gegenüber den kommunalen Körperschaften nicht aus ⁴⁾.

1) Füge 66, .

2) Die Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben im Anschluß an den sog. Weinheimer Entwurf einer Gemeindeordnung vom Juli 1948 (abgedruckt bei Markull, Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24. Jan. 1950 (1950) 163 ff) die Auftragsangelegenheiten in Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Weisungsaufgaben) umgewandelt. Dazu vgl. §§ 2 Abs. 2 bw.GO; 4, 135 hess.GO; 3 Abs. 1, 130 schlhl.GO, 3 Abs. 2 nw.GO. Art. 78 Abs. 4 S. 2 nw. Vf.. Auf die Rechtsnatur der Weisungsaufgaben, die im übrigen noch ungeklärt und streitig ist, braucht in diesem Zusammenhang nicht eingegangen zu werden. Dazu näher Becker in HdbkWP Bd. I, 137 ff; ders., Über den Inhalt der Gemeindeverwaltung und die Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1956, 4; Füge 79 ff; Görg in DöV 1955, 278 und in DöV 1961, 44 f; Jesch, Rechtsstellung und Rechtsschutz der Gemeinden bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben, DöV 1960, 739 (741) m.w.Nachw.. Köttgen in HdbkWP Bd. I, 216; OVG Münster in DVBl. 1958, 803; OVG München in DöV 1960, 431 f u.a.m.

3) §§ 43 Abs. 4 schlh.GO, 149 Abs. 2, 150 hess.GO, 44 Abs. 3 bw.GO und 47 Abs. 1 S. 2 nw.GO.

4) Ganz deutlich ist dies in § 47 Abs. 1 S. 2 nw.GO: Der Gemeindedirektor "führt die Weisungen, welche die Landesregierung bei Pflichtaufgaben (§ 3 Abs. 2) erteilt, unter der Kontrolle des Rates und in Verantwortung ihm gegenüber durch".

Zusammenfassend ist daher festzustellen: In der Regel sind alle kommunalen Aufgaben, die dem Zuständigkeitsbereich eines Verbandsmitgliedes zugeordnet sind, übertragbar und damit auch objektiv zweckverbandsfähig ¹⁾, d.h. alle freien, pflichtigen und weisungsgebundenen Eigenverwaltungsaufgaben mit Ausnahme der Existenzaufgaben sowie alle in die Verantwortlichkeit der kommunalen Körperschaften gestellten Auftragsangelegenheiten, soweit die Übertragung auf einen Zweckverband nicht positivrechtlich ausgeschlossen ist ²⁾.

-
- 1) Helfritz in von Brauchitsch Bd. 7, 438; Wirckau 103; Elleringmann, Begriff 126, Peters, Grenzen 261; Schmidt-Odenbreit, Die Verfassung der rheinisch-westfälischen Landgemeinden und Ämter (1931) 263; Müller 15 Gönnewein, Gemeinderecht 434; Rothe in DVBl. 1962, 385. Nach Stier-Somlo in HdbkVerfR Bd.1, 28 ff, 399 ff und 490 kann der Begriff "kommunale Aufgabe" nicht weit genug gefaßt werden.
 - 2) Dazu Müller 16. Nach Schattenfroh (Das Zweckverbandsgesetz in DV 1939, 356 (358) soll eine Verbandsbildung dann unzulässig sein, wenn sich alle Gemeinden eines Kreises zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zusammenschließen, da es sich dann nicht mehr um eine Gemeindeaufgabe, sondern um eine Kreis-aufgabe handele. Diese Beschränkung der Zweckverbandsbildung ist mit Seydel 108 abzulehnen. Schattenfroh verkennt, daß eine gemeindliche Aufgabe nicht durch die übergemeindliche Wahrnehmung, sondern erst dadurch zur Kreisaufgabe wird, daß der Landkreis sie an sich zieht. Das Interesse der Verbandsmitglieder an einer zweckverbandlichen Regelung besteht inso- weit, als die Beteiligten nur bei einem Zweckverband auf die Durchführung der Aufgaben Einfluß nehmen können, während dies bei der Verwaltung durch den Kreis mangels einer die Vertreter der kreisangehörigen Gemeinden zusammenfassenden "zweiten Kammer" nicht der Fall ist. Allerdings bleibt es dem Kreis auch nach der Zweckverbandsbildung vorbehalten, die betreffende Aufgabe an sich zu ziehen.

b) Der Umfang der Aufgabenbereiche

Die enumerative Aufgabenzuweisung wird vielfach als das den Zweckverband vom Gemeindeverband unterscheidende Merkmal angesehen ¹⁾. Ob ihr in der Tat diese abgrenzende Funktion zukommt, ist Gegenstand folgender Untersuchung. Dabei soll im wesentlichen der klaren Systematik Wolffs ²⁾ gefolgt werden.

I. Die Systematik der Kompetenzbereiche

Die enumerative Aufgabenzuweisung erfolgt durch Zuweisung einer oder mehrerer singulärer Kompetenzen gleicher oder ungleicher Art und Gattung ³⁾, die globale dagegen durch Zuweisung eines einheitlichen sachlichen Zuständigkeitskomplexes, der nicht durch die Zusammenfassung von Zuständigkeiten (verschiedener Art und Gattung) entsteht, sondern durch ein einheitliches Merkmal bestimmt ist. Nach diesem kann die Bestimmung der (sachlichen) Zuständigkeiten erfolgen:

-
- 1) Elleringmann, Begriff 101, 130; Peters, Grenzen 258 f; Schöne in AöR NF Bd. 30, 30; Wirckau 74, 98 f. Nach Nebinger, Anm. 1, 24 zu Art. 98 wbVf., besitzen nicht nur die Gemeinden, sondern auch die übrigen Selbstverwaltungskörperschaften (der Zweckverband zählt nicht zu ihnen, Anm. 5) im Verhältnis zum Staate einen grundsätzlich nicht beschränkten Wirkungskreis. Vgl. ferner Süsterhenn-Schäfer, Komm. zur Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz (1950) Anm. 4 zu Art. 49 mit ähnlicher Begründung. Spreng-Birn-Feuchte Anm. 3 a.E. zu Art. 71 bwVf.; Seydel 18. Nach Klüber in HdbkWP Bd. I, 547 kommt den Gemeinden die Allzuständigkeit, den Gemeindeverbänden dagegen eine beschränkte subsidiäre Allzuständigkeit zu.
 - 2) Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 13 f.
 - 3) Einzelzuständigkeit, Enumeration. Als Beispiele nennt Wolff aaO die Zuständigkeit der Wahlorgane gemäß § 8 BWG, der Beschlußausschüsse, der meisten Wasser- und Bodenverbände und bis 1946/47 auch der Verwaltungsgerichte, mit Ausnahme der Anfechtung von polizeilichen Verfügungen und Steuerveranlagungen.

- aa) durch Angabe eines oder mehrerer der Art nach bestimmter (enger) Kompetenzbereiche (spezielle sachliche Zuständigkeit Spezialität) ¹⁾;
- bb) durch Angabe eines der Gattung nach bestimmten (weiten) Aufgaben(lebens)bereiches (generelle sachliche Zuständigkeit, Generalität) ²⁾;
- cc) durch Angabe eines räumlichen Zuständigkeitsbereiches, "so daß die sachliche Zuständigkeit alle" aus den sozialen Bedürfnissen der in dem bestimmten Gebiet lebenden Menschen als einer ('örtlichen' oder 'überörtlichen') sozialen Gruppe" erwachsenden öffentlichen Angelegenheiten umfaßt (allumfassende sachliche Zuständigkeit, Universalität) ³⁾, sofern nicht bestimmte Kompetenzen anderen Rechtssubjekten zustehen.

Enumeration und Globalität unterscheiden sich grundlegend. Bei der Enumeration ist die zugewiesene Kompetenz dem einzelnen Gegenstande oder einer Mehrheit von Gegenständen nach inhaltlich abschließend bestimmt. Selbst bei einer Mehrheit von Singularzuständigkeiten entsteht niemals ein einheitlicher Aufgabenbereich, sondern immer nur ein durch eine Reihenfolge von Gegenständen charakterisierter Bereich, dessen äußerliche Einheitlichkeit nicht durch den Sachzusammenhang, sondern allenfalls durch die Trägerschaft

-
- 1) Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 13; Zuhorn, Landschaftliche Kulturpflege in HdbkWP Bd. II, 249 f. verwendet die Bezeichnung "Globalklausel" für die spezielle Zuständigkeit.
 - 2) Naunin, Verfassungsrecht der regionalen Gemeindeverbände in HdbkWP Bd. I, 470 (474) verwendet für die hier als Generalität bezeichnete Zuständigkeit den Begriff "Globalklausel".
 - 3) Wolff, aaO, nennt als Beispiele die Länder, Gemeinden und Landkreise im Rahmen der die Zuständigkeiten regelnden Gesetze: z.B. Art. 28 Abs. 2 GG; 11 Abs. 2 bay.Verf.; 71 Abs. 2 bw.Vf.; 137 Abs. 1 hess.Vf.; 44 Abs. 3 nds.Vf.; 78 Abs. 2 nw.Vf.; 49 Abs. 1 rhlpf.Vf.; 122 saarl.Vf.; 39 Abs. 1 schlh.LS sowie die Gemeindeordnungen und Kreisordnungen.

des gleichen Subjektes begründet wird. Bei der globalen Zuweisung ist dagegen "ein zusammenhängender Aufgabenkomplex, eine durch ein gemeinsames Merkmal innerlich verbundene, kraft Sachzusammenhang;
- nicht nur infolge einheitlicher Trägerschaft -, begründete Aufgabeneinheit ¹⁾ einem Hoheitsträger zugewiesen.

Das Bestimmungsmerkmal ist für die Abgrenzung der Kompetenz allein maßgeblich. Der Kompetenzkomplex ist nur hinsichtlich seiner Grenzen, nicht aber auch hinsichtlich der einzelnen Gegenstände bestimmt. Der innerhalb des Aufgabenbereichs bestehende Spielraum ermöglicht es dem Zuständigkeitsträger, alle in dem Zuständigkeitsbereich in Gegenwart und Zukunft erwachsende, noch nicht konkretisierbare Aufgaben wahrzunehmen ²⁾.

Wird einem Rechtsträger eine globale Zuständigkeit nur in der Regel - vorbehaltlich geregelter Ausnahmen - zugeordnet, so ist eine Regelzuständigkeit gegeben ³⁾. Auf Grund des Vorbehalts können Aufgaben, die im globalen Funktionsbereich einer Körperschaft angehören, anderen Rechtssubjekten übertragen werden, und zwar entweder durch Einzelzuweisung (enumerativ, speziell oder generell) oder durch die sog. Kompetenz-Kompetenz ⁴⁾, welche die weitere Körperschaft berechtigt, Kompetenzen der engeren an sich zu ziehen.

Im Grunde können alle globalen Zuständigkeiten aber auch nur sie, als Regelzuständigkeiten ausgestattet

1) Hoppe 48.

2) Hoppe 48.

3) Wolff, Lehrbuch Bd. 2, 14; Hoppe 49.

4) Zum Begriff näher Wagener 111 ff. Vgl. ferner Hoppe 49 Anm. 11; Peters, Grenzen 80; und Hettlage, Amtsordnung (§§ 155 - 190 SVG), in Verw.Arch.Bd. 35 (1930), 397.

sein. Im geltenden Recht sind es jedoch nur - soweit ersichtlich - die generellen und universellen sachlichen Zuständigkeiten ¹⁾.

II. Der Umfang des Zuständigkeitsbereiches

Nach dem Reichszweckverbandsgesetz sowie den Gesetzen Baden-Württembergs und Rheinland-Pfalz ist Zweck der Verbandsbildung die gemeinsame Erfüllung "bestimmter Aufgaben" ²⁾; dem Sinne nach gleichbedeutend umschreibt ihn das nordrhein-westfälische Gesetz mit "um einzelne Aufgaben zu erfüllen" ³⁾. Daraus läßt sich zwar entnehmen, daß der Zweckverband Träger mehrerer, wiederum bestimmter Aufgaben sein kann ⁴⁾; die Gesetzestexte geben jedoch keinen Aufschluß darüber, ob die enumerative und (oder) globale Zuweisung für den Zweckverband begriffswesentlich ist oder ob die eine notwendig, die andere aber möglich ist. Bei der universellen globalen Zuweisung kann jedenfalls von einer Bestimmtheit der Aufgaben nicht mehr die Rede sein. Sie scheidet also von

-
- 1) Die Vorbehaltskompetenz findet bisweilen darin ihre Grenze, daß der globale Bereich eines Verwaltungssubjektes in bestimmtem Umfange rechtlich garantiert ist. So z.B. die Kompetenzen der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Nach Inkrafttreten des GG war es anfänglich bestritten, daß diese Vorschrift den universellen Kompetenzbereich der Gemeinden als Regelzuständigkeit normiert hat. Genzer, Was bedeutet der Artikel 28 ?, in Städtetag 1950, 314 f meint, daß "die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises im Rahmen der geltenden Gesetze, aber sonst unbeschränkt zu verstehen ist, die der Gemeindeverbände dagegen jederzeit durch die Landesgesetze beschränkbar" ist. Nach Weber, Staats- und Selbstverwaltung 49 f ist von den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft "nichts durch den Gesetzgeber zu substrahieren", A.A. Wernicke Erl. II 2 b zu Art. 28 GG; von Mangoldt-Klein Anm. IV 1 d) zu Art. 28 GG; Hamann Anm. 8 zu Art. 28 GG; Spreng-Birn-Feuchte Anm. 3 a) und b) zu Art. 71 bw.Vf.; Zuhorn, Kulturpflege, in HdbkWP Bd. II, 165(169) u.a.
- 2) §§ 1 Abs. 1 RZwVG, 1 Abs. 1 rhlpf.ZwVG, 1 bw.ZwVG.
- 3) § 4 Abs. 1 GkG
- 4) Das ist auch für den Geltungsbereich des RZwVG unbestritten. So bereits Neuss 26; Elleringmann, Begriff 129; Neuwiem 58 ff; ferner Müller 17.

vornherein aus; anders jedoch die spezielle und generelle. Daher erscheint es notwendig, zunächst die Kompetenzinhalte der Zweckverbandsaufgaben zu untersuchen und dann aus diesem Blickwinkel heraus zu entscheiden, welche Art der Zuweisung für den Zweckverband begriffswesentlich ist.

c) Inhalt des Aufgabenbereichs

I. Die Systematik der Kompetenzinhalte

1) Integrale und summative Aufgaben ¹⁾

Integrale Aufgaben sind Aufgaben, welche inhaltlich auf das Gebiet eines Zuständigkeitsträgers und auf die gemeinsamen Bedürfnisse der auf diesem Gebiet lebenden Menschen bezogen sind. Sie haben also in dem bestimmten Raum "ihre Wurzel" ²⁾.

Diese Bezogenheit ist integrierendes Moment ³⁾.

Integrale Aufgaben können daher nicht von einem anderen Zuständigkeitsträger mit engerem Gebiet, mit einer kleineren sozialen Gruppe und anderen Bedürfnissen wahrgenommen werden. Ursache dafür ist allein die Bezogenheit der Aufgabe, nicht aber

1) Im Anschluß an Hoppe 53 wird hier das Begriffspaar integrale und summative Aufgaben verwandt. In der Regel wird den integralen (vielfach originäre genannt) Funktionen die Gruppe der subsidiären gegenübergestellt oder beide Begriffe gleichrangig nebeneinander gebraucht. So u.a. Naunin 67 und in HdbkWP Bd. I, 473; Zuhorn 24. Wagener 230 ff und in 1964, 243 verwendet das Begriffspaar "übergemeindlich und ergänzende Aufgaben", allerdings im Hinblick auf die Funktionen des Landkreises. Vgl. auch die bei Hoppe 53 Fußn. 1 angeführten weiteren Literaturnachweise.

2) Zuhorn 12. Dazu vgl. auch die Formulierung des § 5 des Entw. einer Landschaftverbandordnung der Provinzialverwaltung Westfalen vom Oktober 1947 und in den Entwürfen der Provinzialverwaltung vom Januar und Juni 1948 sowie den Gesetzentwurf, Landtags-Drucksachen I/884 und II/30.

3) Hoppe 54.

nicht aber die mangelnde finanzielle, sachliche oder personelle Leistungskraft des anderen Zuständigkeitsträgers ¹⁾.

Summativen Aufgaben fehlt ein solches integrierendes Moment. Sie ergeben sich aus der Summierung individueller Bedürfnisse, die aber wegen ihrer inhaltlichen Bedeutung, ihres Umfanges oder aus sonstigen Gründen öffentliche (kommunale) Angelegenheiten sind. Die Zuordnung dieser Aufgaben bestimmt sich nicht wie bei den integralen Aufgaben nach dem Inhalt, sondern nach dem Maß der Verwaltungskraft, also danach, ob der Träger die Aufgabe sachgerecht erfüllen kann.

- 2) Eigenständige und ergänzend (subsidiär) ²⁾
wahrgenommene Aufgaben ³⁾

Als eigenständig soll die Wahrnehmung primärer Angelegenheiten durch einen primär zuständigen Verwaltungsträger bezeichnet werden (eigenständig wahrgenommene Angelegenheiten).

Primäre Angelegenheiten eines regulären Selbstverwaltungskörpers sind einmal die eigenen integralen

1) Vgl. dazu die bei Naunin 68, Wagener 233 und in AKW 1964, 342 angegebenen Beispiele.

2) Die subsidiär wahrgenommenen Aufgaben stehen in keinem Zusammenhang mit dem sog. Subsidiaritätsprinzip, nach dem der nächst weitere Verband eine Aufgabe nur übernehmen soll (darf), wenn der niedere nicht zur Erfüllung in der Lage ist. Dazu Zuhorn 11, 18; in HdbkWP Bd. II, 166; Wolff, aaO Bd. 1, 14 f; Süsterhenn, Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung, in Festschrift für Nawlasky (1956) 141 ff, im Anschluß an die Enzyklika "Quadragesimo anno" von Papst Pius XI (vom 15. Mai 1931). Um eine Verwechslung zu vermeiden, wird mit Hoppe 55 und Wagener 234 auf den sonst üblichen Terminus "subsidiäre" Aufgaben ganz verzichtet.

3) Folgendes im Anschluß an Hoppe 55 ff.

Aufgaben, wobei sich ihre primäre Zuordnung aus der inhaltlichen Bezogenheit auf den Gesamttraum sowie die gemeinsamen Bedürfnisse der in dem Gebiet lebenden Menschen ergibt. "Primäre Angelegenheiten eines regulären Selbstverwaltungskörpers sind aber ferner" auch "diejenigen summativen Aufgaben, welche zumindest zur sachgerechten Durchführung der Verwaltungskraft und Verwaltungsfrequenz einer Selbstverwaltungskörperschaft seiner Stufe ¹⁾ erfordern." Die primäre Zuordnung summativer Aufgaben zeigt allerdings fließende Grenzen ²⁾.

Als ergänzend soll die Wahrnehmung sekundärer Angelegenheiten bezeichnet werden (ergänzend wahrgenommene Aufgaben).

Sekundär sind alle Aufgaben, welche ein weiterer Verwaltungsträger an Stelle eines oder mehrerer anderer primär für die Angelegenheit zuständiger Körper wahrnimmt ³⁾, deren Verwaltungskraft und Verwaltungsfrequenz für die sachgerechte Ausführung nicht ausreicht ⁴⁾. Dabei ist die Art und Weise der

1) Kommunalkörper gleicher Stufe sind solche mit vergleichbarer Größenordnung; z.B. kreisfreie Städte und Landkreise, größere Gemeinden und Ämter usw.

2) Zu den Schwierigkeiten bei der Subsumtion vgl. Peters, Grenzen 79; Partsch, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 S. 1 des Grundgesetzes), in Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Heft 29, Völkerrechtliche und staatsrechtliche Abhandlungen, Bilfinger-Festschrift (1954), 311; Weber, Staats- und Selbstverwaltung 51 ff.

3) Hoppe 56; Zuhorn 11, 24; Naunin 67 f; Wagener 324 ff.

4) Näher Hoppe 57.

Übertragung für die Qualität der ergänzenden Wahrnehmung unerheblich ¹⁾. Sekundäre Angelegenheiten sind zunächst die Verwaltungslasten-Ausgleichsaufgaben ²⁾, die ein Selbstverwaltungsverband zu Gunsten und an Stelle einzelner oder aller seiner Verbandsglieder und zu Lasten aller im gesamtverbandlichen Interesse dann wahrnimmt, wenn die Verwaltungskraft der unterstützten Mitglieder bei der Wahrnehmung der ihnen primär zustehenden Aufgaben überfordert ist ³⁾. Die Ausgleichswirkung des Verbandes ist dabei immer organisatorischer, kann aber außerdem finanzieller Art sein ⁴⁾.

-
- 1) Sie kann dem sekundären Zuständigkeitsträger auf Grund freiwilliger Übertragung (z.B. bei Freiverbänden nach dem RZwVG), durch einzelgesetzliche Regelung (z.B. sonderges. Zweckverband), durch Zwangsakt (z.B. beim Pflichtverband) oder auf Grund der Kompetenz-Kompetenz zukommen.
 - 2) Wagener 236 und in AKW 1964, 243 f bezeichnet - bezogen auf den Landkreis - als ausgleichende Aufgaben nur die Fälle, wo der Landkreis an einzelne kreisangehörige Gemeinden Beihilfen gewährt, damit diese ihre Aufgaben weiterhin in dezentralisierter Ortsverwaltung erfüllen können.
 - 3) Als Gründe nennt Wagener 234 mangelnde Finanzierungskraft, Unrationalität, personelle Unzulänglichkeit oder zu geringe Einwohnerzahl und damit Verwaltungsfrequenz. Naunin in HdbkWP Bd. I, 473 sieht den ergänzenden Aufgabenkreis da, "wo das Bedürfnis nach Ausgleich oder nach Einheitlichkeit oder nach Einrichtungen, deren Wirtschaftlichkeit von einer gehobenen Benutzungsfrequenz abhängt, eine Organisation in weiterem Raum verlangt und der Staat diese Aufgabe nicht übernimmt".
 - 4) Wagener 235 meint zu recht, daß die Ausgleichswirkung des Kreises "ohne Zuführung zusätzlicher Finanzkraft allein durch das organisatorische Mittel der Verwaltungszentralisation auf den Kreis" erreicht wird. Ebenso Hoppe 58.

Von den Ausgleichsaufgaben sind die sekundären Gesamtaufgaben zu unterscheiden, die ein Verband an Stelle und zugunsten, aber auch zu Lasten aller Gliedverbände wahrnimmt, weil sie auf Grund der im Verband zusammengefaßten Verwaltungskraft und Verwaltungsfrequenz durch diesen erfolgreicher und ökonomischer als durch die Glieder, denen die Aufgabe primär zugeordnet ist, durchgeführt werden können.

3. Örtliche und überörtliche Aufgaben

Die Differenzierung kommunaler Aufgaben in örtliche und überörtliche bestimmt sich aus der Funktion des Aufgabenträgers.

aa) Örtliche Aufgaben sind Aufgaben eines nicht "zusammengesetzten" Selbstverwaltungskörpers (Gemeinde). Sie können sein örtlich-integrale, eigenständig wahrgenommene und örtlich summative, eigenständig wahrgenommene Angelegenheiten, die zusammengefaßt örtlich-primäre Aufgaben genannt werden sollen. Ihre Gesamtheit bilden die "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" nach Art. 28 Abs. 2 GG ¹⁾.

bb) Überörtliche Aufgaben sind Angelegenheiten eines zusammengesetzten kommunalen Selbstverwaltungskörpers. Sie können überörtlich-primäre und überörtlich-sekundäre sein. Zur ersteren Gruppe gehören die überörtlich-integralen, eigenständig wahrgenommenen und die überörtlich-summativen,

1) Zum Begriff vgl. StGH in RÖZ 126 Anhang 14 ff; BVerfG 1, 178 (NJW 1952, 577); 7, 364 (NJW 1958, 1083); 8, 122 (NJW 1958, 1241); 8, 399 (NJW 1959, 189); 11, 274 (NJW 1960, 1775); NJW 1964, 492. BVerfG in DVBl. 1958, 268; Gönnewein, Gemeinde-recht 34 ff; Köttgen in HdbkWP Bd. I, 214; Maunz-Dürig Rdn. 30 zu Art. 28 GG m.W.Nachw.; Weihrauch 88 u.a..

eigenständig wahrgenommenen Angelegenheiten; zur zweiten die überörtlich-ergänzend wahrgenommenen Angelegenheiten, also die überörtlich ergänzenden Verwaltungslasten-Ausgleichsaufgaben und die überörtlich ergänzenden Gesamtaufgaben, welche die weitere (Verbands)Körperschaft an Stelle von Verbandsgliedern erfüllt.

II. Die überörtlichen Aufgaben der Zweckverbände und ihre Zuweisung

1) Überörtlich-primäre Angelegenheiten

Zweckverbände sind ihrem Wesen nach zusätzliche Selbstverwaltungsträger. Die Wahrnehmung überörtlich primärer Aufgaben kann daher für sie nicht begriffswesentlich sein.

- aa) Die auf Grund der allgemeinen Zweckverbandsgesetze gebildeten Zweckverbände können überörtlich-primäre Aufgaben überhaupt nicht wahrnehmen, weil ihnen nur örtlich-primäre Angelegenheiten der Verbandsmitglieder übertragen werden können.
- bb) Dagegen kann ein sondergesetzlicher Verband durchaus Träger überörtlich-primärer Funktionen sein. Es handelt sich dabei um integrale und (oder)summativ Aufgaben, zu deren sachgerechter Durchführung der Gesetzgeber einen kommunalen Selbstverwaltungskörper gründet, weil er die ihrem Ursprung nach kommunalen Aufgaben, die durch besondere Situationen (z.B. Industrieballung) zu überörtlich-primären geworden sind, weiterhin im kommunalen Verwaltungsbereich erfüllt wissen will. Eine Übertragung auf einen Gemeindeverband scheitert in solchen Fällen daran, daß die atypische Verwaltungsaufgabe entweder über das Gemeindeverbandsgebiet hinausreicht oder aber

nur in einem Teil aktuelle ist ¹⁾.

Dem Zweckverband Groß-Berlin waren durchweg Gesamtaufgaben zugewiesen, weil das Fluchtlinien-, Bebauungs- und Verkehrswesen noch als örtlich-primäre Aufgabe verstanden wurde ²⁾. Hinsichtlich der Fluchtlinienfestsetzung, der Ausfalls- und Durchfahrtsstraßen handelte es sich jedoch in Wirklichkeit um überörtlich-primäre Aufgaben, da diese Funktion sinnvoll nur einheitlich für das gesamte Verbandsgebiet erfüllt werden konnte. Eindeutig dagegen heißt es in § 16 Abs. 1 RuhrStVO: "Das Fluchtlinienwesen geht für das Verbandsgebiet auf den Verband ... über". Die regionalen Planungs-³⁾, Siedlungs- und Verkehrsaufgaben des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk sind überörtlich-primäre (integrale bzw. summative) Aufgaben. Diesen Charakter besitzen meist ebenfalls die Planungs- und Siedlungsaufgaben der neueren Regionalplanungsverbände- und -gemeinschaften ⁴⁾. Überörtlich-primär sind die Fürsorge- und

- 1) So bei dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der aus der Notwendigkeit der einheitlichen Siedlungs- und Verkehrspolitik im Ruhrgebiet entstanden ist und Teile der Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland enthält. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob der weitere Bestand des Ruhrsiedlungsverbandes zweckmäßig ist. Dazu vgl. die Ausführungen im 2. Teil.
- 2) §§ 1, 4 - 8 ZwVG Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 (GS S. 123).
- 3) Der Ruhrsiedlungsverband ist Landesplanungsgemeinschaft nach dem nw. Ges. vom 11. März. 1950 (GVBl. S. 41) und Bezirksplanungsstelle nach Art. II Abs. 1 der 1. DVO vom 18. Juni 1950 (GVBl. S. 141).
- 4) Das geht deutlich aus der Formulierung der Gesetze hervor. Z.B. § 6 Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover vom 14. Dezember 1962 (nds.GVBl. S. 235) (GrRG); § 1 Entw. eines Planungsverbandes Region Unterweser (Landtags-Drucksachen Nr. V/154) vom 27. Jan. 1964; § 2 Entw. einer Verbandssatzung für den Planungsverband Untermain vom 13. Dez. 1960. Vgl. auch Regionale Planungsgemeinschaften 10 f.

Fürsorgetätigkeitsaufgaben der Landesfürsorgeverbände, u.a. des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen als überörtlichen Trägers der Sozialhilfe, und zwar meist summativer Natur, so die Errichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern, Altersheimen, Blinden- und Taubstummen-schulen, Heil- und Pflegeanstalten insbesondere alle Spezialanstalten usw.

- cc) Sonderzweckverband wie auch Gemeindeverband können Träger überörtlich-primärer Aufgaben sein. Da darüber hinaus auch die Aufgabenallzuständigkeit ¹⁾ nicht begriffsnotwendiges Merkmal des Gemeindeverbandes ist, tritt bei Verbänden mit überörtlich-primären Aufgaben immer die Frage auf, welche Merkmale den Zweckverband von dem Gemeindeverband unterscheiden. Die Abgrenzung wird besonders noch dadurch erschwert, daß den Sonderzweckverbänden und den Gemeindeverbänden der Verbandscharakter und die Eigenschaft als Selbstverwaltungs-körperschaft ²⁾ gemeinsam ist und zudem die Sonderzweckverbände weitgehend in ihrer Organisation den Gemeindeverbänden nachgebildet sind ³⁾, so daß im Einzelfall zweifelhaft sein kann, ob ein sondergesetzlicher Verband noch Zweckverband oder bereits Gemeindeverband ist. Da überörtlich-primäre Verwaltungsaufgaben beiden Verbandsarten zukommen können, wenn auch nur beim Gemeindeverband begriffswesentlich ⁴⁾, kann nur die Art der Aufgabenzuweisung Abgrenzungskriterium sein.

1) Wie Hoppe 46 ff, 60 überzeugend nachgewiesen hat.

2) Hoppe 42.

3) OVG 64, 202; Preuss, Kommunalverbände in HwbKW (1924) Bd. 3, 95; Klüber in HdbkWP Bd. I, 559 weist auf die geringen Unterschiede hin. Der Zweckverband Groß-Berlin konnte sogar neben Gebühren und Beiträgen eine Verbandsumlage erheben (§ 11 Abs. 2 ZwVG Groß-Berlin).

4) Hoppe 60; Elleringmann, Begriff 100 f; vgl. auch Kötting in HdbkWP Bd. I, 191.

Der Gemeindeverband ist Träger allgemeiner, typischer Verwaltungszwecke. Die sachgerechte Durchführung der allgemeinen Verwaltung erfordert wegen ihrer Komplexität einen über die enumerative Zuweisung hinausgehenden Kompetenzumfang, die Globalität der Funktionszuweisung ¹⁾. Nicht erforderlich ist für den Gemeindeverband die universelle (globale) Zuweisung, wie Hoppe nachgewiesen hat. Zur sachgerechten Erledigung der überörtlich-primären Aufgaben ist vielmehr die Generalität ausreichend und genügend, "wenn die global zugewiesenen Kompetenzen inhaltlich auf die überörtlich-primären Aufgaben bezogen sind" ²⁾. Die spezielle Aufgabenzuweisung genügt für den Gemeindeverband wegen des geringen Umfanges der Globalität grundsätzlich nicht. Wenn allerdings einem Verwaltungsträger eine nicht nur additive, sondern eine zusammengefaßte Mehrheit von speziellen Zuständigkeiten zugewiesen ist, die alle derselben Gattung überörtlich-primärer Funktionen angehören, und dieser einheitliche Aufgabenkomplex annähernd die Gesamtheit der überörtlich primären Angelegenheiten umfaßt, die diesem Verwaltungsträger zugeordnet werden können, so liegt hier eine effektive Generalität vor. Sie unterscheidet sich im Hinblick auf die sachgerechte Durchführung regulärer Verwaltungszwecke, wie Hoppe überzeugend nachgewiesen hat ³⁾, nicht mehr wesentlich von der regulären generellen Zuweisung. Daher genügt die effektive Generalität für den Gemeindeverband.

Dagegen kann dem Sonderzweckverband eine überörtlich-primäre Verwaltungsaufgabe nur enumerativ oder speziell zugewiesen werden ⁴⁾. Dies folgt aus dem Zweck des

1) Vgl. Preuss, aaO 93. "Der Umfang und Charakter ihrer Zuständigkeiten hält die Mitte zwischen der grundsätzlich universellen Zuständigkeit der Ortsgemeinde und der streng spezialisierten kommunalen Zuständigkeit der sog. Zweckverbände."

2) Hoppe 61.

3) Hoppe 62.

4) Um eine spezielle Zuweisung handelt es sich z.B. in § 5 Abs. 2 i.V.m. § 1 Abs. 1 Ziff. 2 ZwVG Groß-Berlin, der das gesamte Fluchtlinienwesen dem Verband zuweist, ebenso in den §§ 1 Abs. 1 Ziff. 1, 16 Abs. 1 Ziff. 1 a RuhrSVbO, enumerativ ist dagegen die Zuweisung in § 16 Abs. 2 RuhrSVbO.

Verbandes als zusätzlichen Verwaltungsträger; nur bei spezieller Zuweisung, und dann auch nur in engem Rahmen, besitzt der Sonderzweckverband die Fähigkeit, in der Zukunft veränderliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen zu können. Der Zweckverband soll eben als zusätzlicher Verwaltungsträger nur im kontrollierbaren Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben den Kompetenzumfang der kommunalen Verbandsglieder beeinträchtigen dürfen ¹⁾.

2) Überörtlich-sekundäre Aufgaben

Der Zweckverband kann nur besondere, singuläre Aufgaben wahrnehmen, die dem gemeinsamen Interesse aller Verbandsmitglieder entspringen. Daher kommt ihnen im Gegensatz zum Gemeindeverband keine Ausgleichsfunktion zugunsten einzelner seiner Mitglieder und zu Lasten anderer zu. Sekundäre Verwaltungslasten-Ausgleichsaufgaben sind somit nicht zweckverbandsfähig ²⁾.

Keine Ausgleichsaufgaben im obigen Sinne sind die Aufgaben, welche der Verband zur sachgerechten Durchführung seiner Verbandsaufgabe von einem Verbandsglied übernimmt ³⁾ oder die organisatorische wie finanzielle

-
- 1) Zur Fähigkeit, variable Verwaltungsangelegenheiten bei speziell-globaler Zuweisung wahrnehmen zu können, vgl. § 5 Abs. 1 ZwVG Groß-Berlin.
 - 2) Dazu Hoppe 63. Für den Gemeindeverband ist die globale Zuweisung solcher Aufgaben nicht begriffswesentlich. Vgl. auch Wagener 236, der unter ausgleichenden Aufgaben aber nur die finanziellen Beihilfen des Landkreises an die Gemeinden versteht. Eine solche Finanzhilfe ist aber nicht spezielle Ausgleichsfunktion der Gemeindeverbände, sondern kann, wie § 7 Abs. 2 ZwVG Groß-Berlin zeigt, auch einem Zweckverband zukommen.
 - 3) Vgl. § 7 Abs. 3 ZwVG Groß-Berlin; § 9 Abs. 1 GrRG; §§ 1 Ziff. 1, 18 RuhrSVbO; insoweit erfüllt der Siedlungsverband hier die Funktion eines interkommunalen Lastenausgleichs. Klüber in HdbkWP Bd. I, 561.

Unterstützung ¹⁾ der Verbandsglieder seitens des Verbandes zur besseren Ausführung ihrer gemeindlichen, für die Erreichung des Verbandszwecks notwendigen Aufgaben. Denn Motiv der Übernahme ist die unmittelbare Förderung des Verbandszwecks, nicht aber die Ausgleichung der Verwaltungsbedürfnisse leistungsschwacher Gemeinden gegenüber leistungsstarken. Allerdings kann auch diese Art der Unterstützung indirekt Ausgleichsfolgen haben.

Begriffswesentlich sind dagegen für den Zweckverband die sekundären Gesamtaufgaben, da in einem Zweckverband gerade der Vorteil zusammengefaßter Verwaltungskraft angestrebt wird. Mit Hilfe der gemeinsamen Verbandsorganisation streben die Verbandsmitglieder danach, außerordentliche Verwaltungszwecke zu meistern, die sich entweder aus besonderen, alle Glieder berührenden Situationen ergeben (Industrieballung, Entwicklung des Zonenrandgebietes usw.), oder sie übertragen dem gemeinschaftlichen Verband einige, aus ihrem Funktionsbereich stammende reguläre primäre Verwaltungsaufgaben zur Erfüllung, um die Durchführung sachgerechter (Spezialanstalten, Schulen, Krankenhäuser usw.), rationeller (Verkehrseinrichtungen, Gas-, Wasser und Stromversorgung usw.) und in finanziell tragbarer Weise erledigen zu können ²⁾ ³⁾. Aus der Funktion des Zweckverbandes

-
- 1) Nach § 7 Abs. 2 ZwVG Groß-Berlin konnte der Verband zu den Kosten der Herstellung und Unterhaltung der nach seinen Plänen ausgeführten Straßen den Einzelgemeinden, denen die Durchführung der Fluchtlinienpläne oblag (Abs. 1), einen einmaligen oder laufenden Zuschuß gewähren. Obgleich der Zuschuß dem Vor- oder Nachteilen für die Einzelgemeinde entsprechend bemessen war, war er keine Ausgleichsaufgabe, weil Zweck der Mitfinanzierung allein die sachgerechte Ausführung der im Interesse des Verbandes liegenden Aufgabe war. Vgl. auch § 2 Abs. 3 Entw. einer Verbandssatzung für den "Panungsverband Untermain" vom 13. Dez. 1960.
 - 2) Eine sekundäre Gesamtaufgabe ist i.d.R. dann Zweckverbandsangelegenheit, wenn die Aufgabe nur von einigen Verbandsgliedern nicht sachgerecht erfüllt werden kann; sie ist in der Regel Gemeindeverbandsaufgabe, wenn nur einige Verbandsglieder die Aufgabe selbständig wahrnehmen können. So Hoppe 64.

als zusätzlichen Verwaltungsträger geht hervor, daß ihm die sekundären Gesamtaufgaben enumerativ, bisweilen auch speziell zugewiesen sind ¹⁾. Niemals ist jedoch eine generelle oder universelle globale Zuweisung möglich.

Der Kompetenzinhalt und -umfang des Zweckverbandes läßt sich zusammenfassend bestimmen:

Überörtlich-primäre Aufgaben können nur dem Sonderzweckverband, nicht aber den nach den allgemeinen Zweckverbandsgesetzen lebenden Verbänden, und nur enumerativ oder speziell zugewiesen werden ²⁾. Überörtlich-sekundäre Verwaltungslasten-Ausgleichsaufgaben sind nicht zweckverbandsfähig. Überörtlich-sekundäre Gesamtaufgaben sind für den Zweckverband begriffswesentlich; sie sind enumerativ oder speziell zugewiesen.

Dagegen sind für den Gemeindeverband überörtlich-primäre Funktionen, die zumindest effektiv, generell zugewiesen sein müssen, begriffswesentlich. Überörtlich-sekundäre Aufgaben sind gemeindeverbandsfähig, aber nicht begriffswesentlich, wobei die Gesamtaufgaben nicht einmal typische Gemeindeverbandsaufgaben sind.

1) In den §§ 1 Ziffer 1, 4 ZwVG Groß-Berlin war dem Verband das Transportwesen mit Ausnahme der Staatseisenbahn als Gesamtaufgabe speziell zugewiesen. Wie aus § 4 Abs. 5 des Gesetzes hervorgeht, handelt es sich beim Verkehrswesen um örtlich-primäre Aufgaben. Ebenso nach den §§ 1 Ziff. 2, 5 das Fluchtlinienwesen. Enumerative Zuweisung von Gesamtaufgaben beinhalten z.B. die §§ 1 Abs. 1 Ziff. 1, 16 Abs. 2 RuhrSVb O, eine spezielle Zuweisung die §§ 1 Ziff. 1, 18 hinsichtlich der Übernahme der Wegbaupflicht für die Straßen des Gebietes.

2) Vgl. Klüber in HdbkWP Bd. I, 559 f.

3) s. S. 95

Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß dem Zweckverband allein auf Grund der durch ihn geschaffenen Verwaltungserleichterung und konzentrierten Verwaltungskraft eine gewisse Ausgleichsfunktion zukommt. Dies kann allerdings nicht wie bei den Verwaltungslasten-Ausgleichsaufgaben einseitig zu Gunsten oder zu Lasten eines Verbandsmitgliedes, sondern nur zum Vorteil - wenn auch abgestuft - aller geschehen.

Der Zweckverband kann seinen Zuständigkeitsbereich nicht aus eigenem Recht erweitern. Müller ¹⁾ meint, dies ergebe sich aus dem Umstand, daß der Zweckverband seine Aufgaben aus der Rechtskompetenz seiner Gliedkörperschaften ableite und daher seine Aufgaben ihm naturgemäß erst aus dieser übertragen werden müßten. Dieser Begründung kann nicht zugestimmt werden. Es ist keineswegs Eigenart des Zweckverbandes, daß er seinen Funktionsbereich von anderen Körperschaften ableitet. Denn letztlich gehen alle öffentlichen Körperschaften in ihrer Existenz, ihrem Aufgabenbereich und ihrer Hoheitsmacht auf den Staat zurück. Neuwiem, Wirckau und Elleringmann ²⁾ vertreten dagegen die Auffassung, der Zweckverband könne seine Aufgaben nur deshalb nicht vermehren, weil ihm die Universalität des Wirkungskreises fehle. Die Vermehrbarkeit aus eigenem Recht und auf Grund eigener Initiative bedeute nämlich letzten Endes die Zuerkennung eines allumfassenden Wirkungsbereiches, welcher dem Zweckverband gerade begrifflich nicht zukommen könne. Diese Argumentation bedarf einer Konkretisierung.

Die Möglichkeit, den Aufgabenbereich aus eigenem Recht zu erweitern, beruht einzig und allein auf der Art der Aufgabenzuweisung. Selbstverwaltungskörperschaften sind nur dann fähig, aus eigenem Recht die Zahl ihrer Funktionen im Rahmen der Zuständigkeitsklausel nach Belieben zu vermehren, wenn ihnen der Aufgabenbereich universell oder zumindest regulär generell zugewiesen ist ³⁾. Bei der effektiven Generalität, der Spezialität und Enumeration ist dagegen die Erweiterung des Funktionsbereichs durch neue Aufgaben ausgeschlossen. Dagegen verbleibt -

1) Müller 18 f.

2) Neuwiem 130 f; Wirckau 76; Elleringmann, Begriff 130. Ebenso Friedrichs, Das Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 (1912) 44 f;

3) Vgl. Hoppe 62.

je nach der Art der Kompetenzzuweisung mehr oder weniger - die Möglichkeit, innerhalb des eng begrenzten Rahmens der Zuständigkeitsklausel die Aufgaben auszugestalten.

Der Zweckverband kann mithin niemals seinen Aufgabenbereich durch neue Aufgaben erweitern. Dies schließt allerdings nicht aus, daß dem Zweckverband in seiner Satzung das Recht eingeräumt wird, unter bestimmten Voraussetzungen durch Verbandsbeschluß eine weitere Aufgabe zu übernehmen ¹⁾; denn hier vermehrt der Verband seine Funktionen nicht aus eigenem Recht, sondern aus einem ihm besonders übertragenen fremden Rechte ²⁾.

V.

Der Planungsverband

Als Sonderform des Zweckverbandes stellt sich der in § 4 Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) allgemein geregelte Planungsverband dar ³⁾; für ihn gelten daher die oben beim Zweckverband entwickelten Grundsätze ⁴⁾. In seiner Entstehung und Zusammensetzung auf die gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung gerichtet, ist der Planungsverband jedoch hinsichtlich der subjektiven wie der objektiven Verbandsfähigkeit enger als der in den Zweckverbandsgesetzen geregelte Zweckverband.

1) Vgl. § 6 Abs. 1 GrRG.

2) Müller 19 m.w.Nachw.

3) Heitzer-Oestreicher Anm. 1 b) zu § 4 BBauG. § 4 BBauG schließt jedoch nicht die Verbandsbildung nach den allgemeinen Zweckverbandsgesetzen aus. Dazu Kohlhammer-Grauvogel Anm. V zu § 4 BBauG.

4) Vgl. die §§ 26 Abs. 2 bw.ZwVG, 32 GkG.

Subjektiv verbandsfähig sind nur die Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger, wobei die Bildung eines Planungsverbandes die Mitgliedschaft zumindest einer Gemeinde zur Voraussetzung hat. Das folgt notwendig daraus, daß dem Verband eine gemeindliche Aufgabe übertragen werden soll (§§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 BBauG.). Sonstige verbandsfähige öffentliche Planungsträger sind nur die Behörden, denen als Träger der Gesamt- oder Fachplanung ein eigenes Planungsrecht zukommt ¹⁾, nicht dagegen die in § 2 Abs. 5 Bundesbaugesetz genannten Träger öffentlicher Belange.

Das Gesetz unterscheidet in § 4 drei Möglichkeiten der Bildung :

1. Zusammenschluß und Festsetzung der Satzung durch die Beteiligten (§ 4 Abs. 1),
2. Zusammenschluß durch Festsetzung der Satzung durch die Mitglieder (§ 4 Abs. 2 und 3) und
3. Festsetzung der Satzung durch die Landesregierung (§ 4 Abs. 2 und 3).

In den ersten beiden Fällen entsteht der Planungsverband als Verband durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten. Mit Zusammenschluß und Festsetzung der Satzung erhält der Verband kraft Gesetzes die Eigenschaften der Körperschaft des öffentlichen Rechts und die Rechtssubjektivität. Kommt ein freiwilliger Zusammenschluß nicht zustande, so kann die Landesregierung

1) Z.B. kommen in Betracht die Fachplanungsbehörden nach dem BBahnG, dem BFStrG, dem LuftVG, dem PersBefG, dem TelegraphenwegeG; auch die Landkreise, soweit ihnen auf Grund gesetzlicher Vorschriften die Planungshoheit zusteht (z.B. nach dem schl. Landesplanungsgesetz vom 5. Juli 1961, GVBl. S. 119). Dazu Kohlhammer-Grauvogel Anm. II 1 d; von Hauser-von der Heide Anm. II 1; Schütz-Frohberg Anm. 2; Heitzer-Oestreicher Anm. 1a) zu § 4 BBauG; von der Heide in Landkreis 1965, 359.

den Planungsverband zwangsweise bilden. Sie ist dabei jedoch formell an die Voraussetzung eines Antrages von Seiten eines subjektiv verbandsfähigen Planungsträgers und materiell daran gebunden, daß der Zusammenschluß zum "Wohle der Allgemeinheit" ¹⁾ dringend geboten ist ²⁾.

Der Planungsverband ist wie der Zweckverband Selbstverwaltungskörperschaft und kann Gebietskörperschaft sein. Das ist dann der Fall, wenn ihm die Erfüllung von Allgemeinaufgaben übertragen wird. Um eine solche handelt es sich bei der Aufstellung des Bebauungsplanes. Der Plan enthält die für jedermann rechtsverbindliche Feststellung für die zur Durchführung der zusammengefaßten Bauleitplanung erforderlichen Maßnahmen ³⁾.

Der Aufgabenkreis des Planungsverbandes ist gegenständlich auf die gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung und ihre Durchführung beschränkt, die durch die Satzung in ihrem Umfange näher zu bestimmen sind ⁴⁾. Der Verband leitet seine Planungs- und Durchführungshoheit aus dem gemeindlichen Rechtskreis ab (§ 4 Abs. 1 S. 2); sie steht ihm daher nur in dem Umfange zu, soweit sie ihm übertragen ist. Die Bauleitplanung des Verbandes bleibt Ortsplanung. In der Satzung kann die Verbandszuständigkeit in sachlicher wie in räumlicher Hinsicht beschränkt werden, so daß die Mitglieder auf Grund der ihnen verbleibenden Planungshoheit noch ihrerseits Bauleitpläne aufstellen können.

-
- 1) Zum Begriff "Wohl der Allgemeinheit" vgl. Schütz-Frohberg Anm. 3 und 9 zu § 4 BBauG; ferner auch BVerwG 6, 342 = DVBl. 1958, 649.
 - 2) Kohlhammer-Grauvogel Anm. 2 a) zu § 4 BBauG.
 - 3) Seine Wirkungen zeigen sich bei der Regelung der Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr (§ 19), bei der baulichen und sonstigen Nutzung (§§ 30 ff), sowie darin, daß er eine der Voraussetzungen für das allgemeine Vorkaufsrecht darstellt (§ 24). Der Plan bildet die Voraussetzung für die Umlegung (§ 45) und ist Grundlage für die Enteignung (§ 85) sowie für die Erschließung (§ 125).
 - 4) Schütz-Frohberg Anm. 2 zu § 4 BBauG.

Als Maßnahmen zur Durchführung der Bauleitplanung sind neben der Bodenordnung und Enteignung auch solche im weiteren Sinne wie die Sicherung der Bauleitplanung, die Begebung der baulichen und sonstigen Nutzungen usw. möglich. Darüber hinaus kann der Verband kraft Gesetzes (§ 4 Abs. 4 und 5) die zum Vollzuge des Planes notwendige Bodenordnung durchführen und eine erforderliche Enteignung beantragen, selbst wenn ihm diese Befugnis nicht besonders durch Satzung eingeräumt ist ¹⁾.

Hinsichtlich des Umfanges der Aufgabenzuweisung gelten für den Planungsverband dieselben Regeln, wie für die auf Grund der allgemeinen Zweckverbandsgesetze gebildeten Zweckverbände: Dem Planungsverband können nur enumerative oder spezielle Zuständigkeiten im Rahmen der objektiv zweckverbandsfähigen Aufgaben zugewiesen werden. Die ihm übertragenen Planungsaufgaben sind sekundäre Gesamtaufgaben. Der Verband nimmt sie an Stelle seiner primär für diese Angelegenheiten zuständigen Gliedkörperschaften wahr. Denn diese sind allein nicht fähig, die Aufgaben sachgerecht für den Gesamttraum zu erledigen, auch wenn ihre Verwaltungsfrequenz und Verwaltungskraft in der Regel zur Durchführung für ihr Gebiet ausreichen würde.

1) Kohlhammer-Grauvogel Anm. 1 e) zu § 4 BBauG.

2. Teil

Das kommunale Ordnungsgefüge und die interkommunale Gemein- schaftsarbeit

I.

Gemeinden und Gemeindever- bände im kommunalpolitischen Spannungsfeld

Für den aufmerksamen Betrachter ist es heute offenkundig, daß die modernen Verwaltungsprobleme nicht mehr im Rahmen der herkömmlichen kommunalen Körperschaftsordnung bewältigt werden können. Ursache hierfür ist die Diskrepanz zwischen den immer zahlreicher werdenden Aufgaben und der Verwaltungskraft ihrer Träger. Sie zeigt sich, wenn auch in unterschiedlicher Weise, am auffälligsten in der dörflichen Gemeinde und in den Ballungsräumen, ist aber in fast allen Gemeinden vorhanden. Die wachsende Verschuldung der Kommunen gibt als mittelbare Folge davon berautes Zeugnis. Dies alles ist nichts Neues. Seit Jahren haben sich die Wissenschaft wie die kommunalen Spitzenverbände, Legislative wie Exekutive darum bemüht, die Problematik und die Möglichkeiten ihrer Lösung aufzuzeigen; das juristische Schrifttum, teils programmatischen, teils referierenden Charakters, ist in seiner Fülle kaum noch überschaubar ¹⁾. Das Problem kann hier als bekannt vorausgesetzt werden; daher mag in diesem Zusammenhang

1) Vgl. die Nachweise bei Weber, Gutachten 34; Petsch in den "Leitgedanken zur Raumordnung im Siegerland", Heft 41 der Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung (1959) 165 ff; Regionale Planungsgemeinschaften, Heft 58 der Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung 41 ff; ferner: Entwurf Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen; Schnur, Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz, DöV 1965, 80; Meyer, Probleme der Verwaltungsstruktur in Nordrhein-Westfalen, Gemeinde 1965, 127 und neuerdings das Gutachten über die Finanzreform 1966, insb. 83 ff.

ein kurzer skizzenhafter Aufriß genügen.

In den ländlichen Gemeinden, um damit zu beginnen, sind die Anforderungen an den kommunalen Leistungsstandard derart gestiegen ¹⁾, daß ihnen vielfach die dörfliche Gemeinde nicht mehr genügen kann ²⁾. Die mangelnde Verwaltungskraft beruht hier im wesentlichen einmal darauf, daß die Gemeinden zu klein sind, um sich einen hinreichenden Verwaltungsapparat zu schaffen, zum anderen aber darauf, daß sie bei ihrer ohnehin geringen Einwohnerzahl ³⁾ noch eine regelmäßig unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen ⁴⁾. Aufgaben und Verwaltungskraft können daher nur dann in Einklang gebracht werden, wenn man die Verwaltungseinheiten vergrößert ⁵⁾.

Dort, wo sich Ämter und Samtgemeinden nicht historisch entwickelt haben, zieht man nur allzu zögernd aus dem bestehenden Mißverhältnis die Konsequenz, mehrere leistungsschwache Gemeinden zu leistungsfähigen zusammenzuschließen. Obwohl die Notwendigkeit dazu seit langem offenkundig ist, sind die Neuerungen nicht über

1) Dazu Kötter in AKW 1964, 191 ff, insb. 207 m. Nachw..

2) Hierzu die durch Beispiele veranschaulichte Darstellung von Göb in dem ersten Sonderheft der Zeitschrift "Bauen auf dem Lande" 29 ff, ferner Schaudé 72 ff.

3) Nach Ernst, Erneuerung der Gemeinden als Raumordnungsaufgabe, in "Das Parlament" Nr. 3 vom 20. Jan. 1965, haben von den rund 24350 Gemeinden in der Bundesrepublik etwa 11300 Gemeinden = 46 v.H. weniger als 500 Einwohner. Vgl. auch den in derselben Ausgabe veröffentlichten Beitrag von Herzner, Ordnungsprobleme im Bergland und an der Küste, in dem er die herrschende kommunale Situation am Beispiel des niedersächsischen Landkreises Lückow-Danneberg aufzeigt. Ferner die Ausführungen von Kötter, AKW 1964, 203

4) Kötter in AKW 1964, 177 und daselbst Wagener 237; Müllenbusch, Landkreise und Gemeinden, in Gemeinde 1962, 127.

5) Wagener, aaO 238; Göb, aaO 30.

die ersten Anfänge hinausgekommen ¹⁾. Wegweisend ist hier allerdings die Entwicklung in Niedersachsen, wo die Samtgemeindenbildung seit dem Erlaß der Samtgemeindenordnung vom 19. April 1961 (GVBl. S. 118) einen schönen Anlauf genommen hat.

Statt dessen haben die Landkreise in den letzten Jahren die Funktion einer leistungsfähigen Großgemeinde übernommen ²⁾, der die Tendenz innewohnt, den kommunalpolitischen Bedarf ihres Gebietes von sich aus zu befriedigen ³⁾. Die Landkreise wachsen zunehmend in zahlreiche kommunale Aufgaben hinein, die im Zuge der modernen Forderung als "überörtlich" angesehen werden, und manchmal - gefördert durch die geringe Verwaltungskraft der kreisangehörigen Kommunen - auch in Aufgaben überwiegend örtlicher Natur. Es bestehen keine Zweifel, daß die wachsenden Anforderungen an die Verwaltungsleistungen und die Notwendigkeit einheitlicher Aufgabenerfüllung dieser Entwicklung ebenso vorgearbeitet haben wie auch die Tatsache, daß es natürlich technisch bequemer ist, wenn die oberen

1) Dazu vgl. Delvos, Wo Grenzpfähle versetzt werden müssen, in FAZ vom 12. Juni 1962, ferner in FAZ vom 13. Mai 1964.

2) Weber in Weber-Berkenhoff 10 führt als eine der Ursachen den Finanzausgleich neuesten Stils an. Breuer in Städtetag 1948, 45; Kottenberg in Städtetag 1949, 103 f; vgl. den Beitrag in Städtetag 1948, 98 "Schematismus" ohne Verfasserangabe und die Leitsätze des Deutschen Städtebundes zur Gemeindeverfassungsreform, beschlossen durch den Hauptausschuß in Bad Pyrmont am 30. Aug. 1947.

3) Dazu Wagener in AKW 1964, 238; Mäding, Das Stadt-Land-Problem und die Verwaltung, in Studium Generale 1963, 664; Keßler in Landkreis 1964, 135; Thieme, Bund, Länder und Gemeinden, in AKW 1963, 185 ff; Weber, Die kreisangehörige Stadt 7.

Verwaltungsbehörden nur mit wenigen Landkreisen anstelle einer Vielzahl von Gemeinden zu tun haben. Die Folgen zeichnen sich bereits in mancher Hinsicht ab: Im Bereich der leistungsschwachen Gemeinden schwinden zusehends die Entfaltungsvoraussetzungen gemeindlicher Selbstverwaltung überhaupt ¹⁾. Das Verhältnis zu den an sich leistungsfähigen kreisangehörigen Städten spannt sich andererseits notwendigerweise immer mehr. Denn die aufgabenmäßige Berührung und Reibung mit dem Kreis ist naturgemäß bei den Städten mit durchweg erheblicher Verwaltungs- und Finanzkraft sowie großen Verwaltungsbedürfnissen am stärksten. Die kreisangehörige Stadt bleibt weiterhin die wesentliche Stütze der Kreisfinanzen, sieht sich aber durch die Aktivität des Landkreises mehr und mehr in ihren kommunalen Entfaltungsmöglichkeiten beengt. Der Landkreis wird in zunehmendem Maße Träger aller in seinem Gebiet anfallenden kommunalen Aufgaben.

Nun könnte der Landkreis ohne Einbußen für sich selbst die Entstehung leistungsfähiger Verwaltungskörper fördern und den kreisangehörigen Städten ihren Entfaltungsbereich lassen, wenn er nicht in den meisten Bundesländern im Durchschnitt zu klein wäre, um dann nicht für seine neu entwickelte kommunalpolitische Potenz fürchten zu müssen. Ursache des Dilemmas ist mithin die Kleinräumigkeit der alten Landkreise ²⁾. Die Erweiterung

-
- 1) Köttgen in AKW 1964, 178 meint resigniert, man müsse sich damit abfinden, daß die notorischen Zwerggemeinden mehr und mehr in den Verantwortungsbereich der Kreiskommunalverwaltung geraten.
 - 2) Aufschluß über die durchschnittliche Größe der Landkreise in der Bundesrepublik gibt die Tabelle 2 in Die Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland, hg. vom Verein für Geschichte der deutschen Landkreise e.V., Stuttgart 1955, 228. Danach hatten am 30.6.1953 33,7 % aller Landkreise der Bundesrepublik weniger als 50 000 Einwohner, 46,4 % zwischen 50 000 und 100 000, 19,9 % zwischen 100 000 und 200 000 und nur 8 Landkreise von insgesamt 418 mehr als 200 000 Einwohnern.

des Gebietes würde nicht nur wieder eine sinnvolle Abschichtung zwischen örtlich und überörtlichen Zuständigkeiten, sondern auch ermöglichen, daß sich die Grundlage eines gesunden Nebeneinanders von Gemeinden und Landkreis unter weniger spürbaren Spannungen wieder errichten ließe.

An Anregungen und Vorschlägen fehlt es nicht. Aber hier zeigt sich die Beharrungstendenz des herkömmlichen Kommunalorganisationssystems. Obgleich die Landkreise ihre heutige Gestalt vielfach dem Zufall der historischen Entwicklung verdanken und nicht nur aus kommunalorganisatorischen Gesichtspunkten viel zu klein, sondern auch in ihrer Gestalt wenig glücklich zugeschnitten sind, befreundet man sich nur zögernd mit dem Gedanken der Neuerung. Eine Bereinigung der Grenzen glaubt man gegen die meist im politischen Bereich liegenden Kräfte der Beharrung nicht durchsetzen zu können. Daher begnügt man sich mit den alten, mit den zu kleinen Landkreisen, ihrem Ausbau zu Großgemeinden, der Abneigung gegenüber der Verschmelzung mehrerer Gemeinden oder der Samtgemeindenbildung und nimmt die permanenten Spannungen mit den kreisangehörigen Städten in Kauf ¹⁾.

In engem Zusammenhang hiermit stehen die sich immer unhaltbarer gestaltenden Zustände bei vielen kreisfreien Städten. Infolge der Zunahme der Bevölkerung, der Industrialisierung und des Verkehrs wachsen sie stetig über ihre alten Stadt- und Verwaltungsgrenzen hinaus und laufen in die sie umgebenden Landkreise über. Ihr Anspruch, den sie umgebenden Raum entsprechend ihren ausgeübten Zentralfunktionen auch verwaltungsmäßig zu beeinflussen, stößt auf den Widerstand der mißtrauischen Landkreise, die sich in ihrem gebietsmäßigen Bestand durch die zentrale Stadt bedroht fühlen. Aus der Beharrungstendenz erwächst hier ein Geflecht kommunaler

1) Dazu vgl. die Diskussionsbeiträge in der Sitzung des Hessischen Landtages vom 1. Juli 1965 über den Antrag der Fraktion der CDU zur Verwaltungsreform (Landtags-Drucksachen V/42. Sitzung Abt. III S. 1857 ff.

Beziehungen, das oftmals den Anforderungen nur mit Mühe gerecht zu werden vermag.

In den größeren Ballungsgebieten dagegen ist heute die Unzulänglichkeit des herkömmlichen Instrumentariums kommunalen Zusammenwirkens offenkundig.

Während die Verkehrs- und Raumplaner, Wirtschaftler und Statistiker seit Jahren auf Grund ihrer Erforschung der tatsächlichen Gegebenheiten ein festes Vorstellungsbild von der zukünftigen Gestaltung der Ballungsgebiete haben, ist bei der kommunalverfassungsrechtlichen Bewältigung des Stadt-Umland-Problems noch alles in den Anfängen. Die Bestrebungen, überörtliche Belange durch Bildung von neuen, sondergesetzlichen Verbands- oder Gemeindeverbandsformen zu regeln, haben bisher nur zu den allerdings Beachtung verdienenden beiden sondergesetzlichen Verbänden, dem Ruhrsiedlungsverband und dem Verband Großraum Hannover, geführt. Wie schwer eine solche, allen Interessen der Beteiligten gerecht werdende Lösung zu finden ist, zeigt beispielhaft die nun seit Jahren dauernden Bemühungen einer kommunalorganisatorischen Regelung im Raume Bonn.

Die Notwendigkeit, die verflochtenen Interessen und Aufgaben in den Ballungsräumen über die bestehenden Verwaltungsgrenzen hinaus überkommunal zu regeln, ist heute wohl allgemein anerkannt. Streit und Unklarheit besteht nur hinsichtlich der besten kommunalorganisatorischen Form.

II.

Das kommunale Ordnungsgefüge

Im folgenden wird nun der Weg zu einem neuen kommunalen Ordnungsbild aufzuzeigen sein; zuvor sind jedoch einige sachliche Grundüberlegungen anzustellen, auf deren Erkenntnis die Neuordnung ruht.

1. Grundlagen ¹⁾

- a) Das gegebene System kommunaler Gebietskörperschaften, nicht der status quo der derzeitigen Gebietsabgrenzungen, sollte ohne zwingenden Grund nicht aufgegeben werden ²⁾. Das überkommene Ordnungsgefüge,

-
- 1) Dazu vgl. den Antrag der Fraktion der CDU betreffend Verwaltungsreform in Hessen im Hessischen Landtag in der Sitzung vom 1. Juli 1965 sowie die Antragsbegründung des Abg. Dr. Dregger (Landtags-Drucksachen V/ 42. Sitzung Abt.III S. 1857 ff); ferner den Entwurf Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen; Verwaltungsvereinfachung - ein Gebot unserer Zeit, Denkschrift des Landkreistages Rheinland-Pfalz 1966; Zur Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, Landkreis 1966, 115 und Gutachten über die Finanzreform 84 f.
- 2) So Weber, Gutachten 42 und in Weber-Berkenhoff 8 f, 13, 15 f, 27 f. Abzulehnen ist daher die von der Fraktion der CDU im Hess. Landtag aaO vertretene Konzeption, die unter Abschaffung der Landkreise und Regierungsbezirke eine Verringerung der Verwaltungsebenen auf zwei, nämlich die Gemeinden und die neu zu bildenden Regionen, vorsieht. Die Regionen sollen zugleich Gemeindeverband und staatliche Mittelinstanz sein. Der Vorschlag mag unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung bestechen; er berücksichtigt jedoch zu sehr die kommunalpolitischen Interessen. Abgesehen davon, daß der Entwurf das bestehende kommunale Ordnungsgefüge sprengt, stehen der Auflösung der Regierungspräsidien unter gleichzeitiger Übertragung der Aufgaben auf kommunale Instanzen Bedenken entgegen; denn diese hätte den Verlust einer Verwaltungsebene zur Folge, deren Wert gerade in der Unabhängigkeit von einer parlamentarischen Körperschaft liegt. Es wird zwar nicht übersehen, daß die Verwaltungsreform die Regierungspräsidien nicht ausschließen darf. Das Problem der Verwaltungsvereinfachung kann jedoch mit der "Kommunalisierung" der staatlichen Mittelinstanz nicht gelöst werden.

das sich aus Gemeinden, Ämtern (Samtgemeinden) und Landkreisen zusammensetzt, ist Grundlage des gesamten Verwaltungssystems in der Bundesrepublik. Auf die Existenz dieser Selbstverwaltungseinheiten mit den in ihre Verantwortlichkeit gestellten Zuständigkeiten ist die Durchführung des größten Teils aller Bundes- und Landesverwaltungsgesetze abgestellt und auch angewiesen. In der Tat würde daher die geordnete, überschaubare und berechenbare Erfüllung der Verwaltungsaufgaben ernsthaft gefährdet und das System verwirrt, wollte man diesen Grundbestand an verfaßten kommunalen Selbstverwaltungskörpern durch eine größere Zahl von sondergesetzlichen Individualbildungen und durch interkommunale Verbindungen nennenswert vermehren. Das gilt vornehmlich für die Erfüllung von Hoheitsaufgaben; sie bedarf notwendig dort einer klaren Ordnung, wo sie in der Orts- und Kreisinstanz ihren Sitz hat. Ein breiterer Entwicklungsraum kann dagegen der gemeinsamen Durchführung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben und der Errichtung kommunalwirtschaftlicher Einrichtungen durch Bildung neuer und beliebiger kommunaler Gemeinschaften und Vereinigungen zugestanden werden ¹⁾.

- b) Stärker noch als dieses Argument fällt jedoch für die Erhaltung des kommunalen Ordnungsgefüges ins Gewicht, daß - wenn überhaupt - nur in den Grundkörperschaften eine ideelle und praktisch gestaltende Teilhabe der Bürger an ihren Gemeinwesen vorhanden ist und auch nur sein kann. Hieraus leitet sich nach wie vor die eigentliche Rechtfertigung der kommunalen Selbstverwaltung ab ²⁾. Die Grundkörperschaften sind damit die Grundzelle bürger-schaftlicher Selbstdarstellung. In Zeiten des staatlichen

1) So Weber, Gutachten 42 f.

2) Göb in Gemeinde 1959, 171. Darauf weist auch der Landkreistag Rheinland-Pfalz in Landkreis 1965, 371 hin.

Zusammenbruchs haben sie sich als die stärksten Ordnungssäulen erwiesen. Insbesondere gilt dies für die Gemeinden auf dem Lande und die kleinen Städte, wo die Verwaltung noch volks- und wirklichkeitsnah gestaltet werden kann und wo sich der Erfolg der Verwaltung aus dem Vertrauen zwischen Bürgern und Verwaltung entwickelt ¹⁾. Zwar kann heute in zunehmendem Maße die Bevölkerung, vornehmlich in unseren groß gewordenen Industrie- und Handelsstädten sowie in den Landkreisen, nur noch durch das Medium der politischen Parteien für die öffentlichen Aufgaben und für die Teilnahme am kommunalen Gemeinschaftsleben interessiert werden ²⁾; jedoch liegt hierin noch ein Rest bürgerschaftlicher Mitwirkung, auch wenn von der klassischen Selbstverwaltungsidee wenig übrig geblieben ist. Überall dort hingegen, wo man Aufgaben der unmittelbaren Betreuung durch die Gemeinden und Landkreise nimmt und Zweckverbänden oder ähnlichen interkommunalen Rechtsträgern überträgt, werden diese gleichzeitig der bürgerschaftlichen Mitwirkung entfremdet und der Geschäftsbesorgung durch Fachspezialisten anheimgestellt, die zu den Vorstellungen kommunaler Selbstverwaltung nur noch entfernte Beziehungen haben ³⁾.

-
- 1) Kottenberg in Städtetag 1949, 103; Wilms in Städtetag 1948, 118; Schaude 81.
 - 2) Weber in DöV 1948, 19 ff und in DöV 1951, 512; Loschelder, Werden des Gemeinderechts, in Recht, Staat und Wirtschaft Bd. 2 (1950) 413 ff.
 - 3) Weber, Gutachten 43.

- c) Das Ergebnis der Erneuerung müßten Selbstverwaltungskörperschaften sein, die nach Größe, Verwaltungs- und Finanzkraft fähig sind, ihre Angelegenheiten eigenständig und rationell zu erfüllen. Um die Einfachheit und Klarheit des Systems sowie die wirtschaftliche Aufgabendurchführung zu gewährleisten, müßten einer Verwaltungseinheit möglichst zahlreiche Zuständigkeiten aus verschiedenen Verwaltungsgebieten zugeordnet werden. Die Verbindung der planenden, finanzierenden und ausführenden Funktionen bei einem Verwaltungsträger wäre im Interesse einer wirksamen Verwaltungsleistung anzustreben. Besonderes Gewicht ist auf die Erneuerung der unteren Verwaltungseinheiten zu legen; von ihrer Leistungsfähigkeit hängt der Effektivitätsgrad der Gesamtverwaltung ab. Zur Verwirklichung dieser Grundsätze ist eine gebietsmäßige Umgliederung unumgänglich; die annähernde Übereinstimmung der verwaltungsräumlichen Grenzen mit dem Siedlungs-Wirtschafts- und geschichtlich gewachsenen Raum erscheint dabei am günstigsten.

2. Die Anpassung des kommunalorganisatorischen Systems

Daraus ergibt sich, daß der Ansatzpunkt für den Entwurf eines kommunalen Ordnungsgefüges bei dem System der verfaßten kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften liegt. Es kommt in erster Linie darauf an, den Gemeinden, Ämtern (Samtgemeinden) und Landkreisen selbst eine solche Gestalt zu geben, daß sie auch den kommunalpolitischen Anforderungen der Gegenwart genügen können. Wo also Schwierigkeiten durch die Anpassung der jetzigen kommunalen Ordnung beseitigt werden können, ist kein Raum für kommunale Gemeinschaftsarbeit. Denn sucht man

- 112 -

Rückstände und Verzerrungen einer überlebten Entwicklung durch Formen kommunalen Zusammenwirkens zu bemänteln, so entsteht zu der vorhandenen, kaum zu leugnenden Unordnung ein wirres Geflecht innerkommunaler Beziehungen, das von dem Selbstverwaltungsgedanken ebenso weit entfernt ist wie von einem vernünftig aufgebauten und rationell funktionierenden Gesamtsystem ¹⁾.

a) Die kleinen Gemeinden

Zunächst betrifft dies die kleinen Gemeinden, deren kommunalpolitische Unzulänglichkeit bereits oben gestreift ist.

Ihre Verwaltungskraft reicht bei weitem nicht aus, den Anforderungen im Bereiche der administrativen und der leistenden Funktionen zu genügen ²⁾.

Keine Abhilfe bieten hier die kommunalen Verwaltungsgemeinschaften. Sie sind als Instrumente kommunaler Gemeinschaftsarbeit - dies kann gar nicht genug betont werden - bestimmt und auch nur fähig, Einzelfälle administrativer Schwierigkeiten zu lösen, keinesfalls aber geeignet, einen allgemeinen kommunalpolitischen Zustand in befriedigender Weise zu verbessern. Isbary und Wagener ³⁾ empfehlen, ähnlich wie der Reichs-

- 1) Weber, Gutachten 43 f. Vgl. dazu auch die Ausführungen des Stadtverordneten Gronwald in der Sitzung des Rates der Stadt Bonn vom 20. Mai 1963, Amtsblatt der Stadt Bonn 1963 Nr. 42 S. 195 und die Begründung des Abg. Dr. Dregger zum Antrag der Fraktion der CDU in der Sitzung des Hessischen Landtages vom 1. Juli 1965 (Landtags-Drucksachen V/42.Sitzung Abt.III S. 1859).
- 2) Laux, Maßnahmen und Methoden zur Verbesserung der Verwaltungsstruktur des flachen Landes in Das Schicksal der kleinen Gemeinden 1965, 10 ff; vgl. auch den Runderlaß des Reichsministers des Innern vom 6. Jan. 1939 "Maßnahmen zur Hebung der Verwaltungskraft kreisangehöriger Gemeinden" (V a 5402/39 - 1037) in Ministerialblatt des Reichs- und Preuß. Ministeriums des Innern 1939 Sp. 33 ff.
- 3) Isbary 81 f; Wagener in AKW 1964, 245; ders., Möglichkeiten einer Neuordnung der Verwaltung ländlicher Gebiete, Das Schicksal der kleinen Gemeinden 1965, 35 ff.

minister des Innern in seinem Runderlaß vom 6. Januar 1939¹⁾, die Verschmelzung mehrerer leistungsfähiger benachbarter Gemeinden. Der Vorschlag hat zweifellos den Vorzug, daß für die Zukunft leistungsfähige Gebietskörper entstehen²⁾; auch ist er allgemein durchführbar und rechtlich nicht zu beanstanden, da Art. 28 Abs. 2 GG ja nicht den status quo der bestehenden Gemeinden schützt. Allgemein angewandt, ist diese Lösung jedoch nicht von Bedenken frei. Einmal hat die Verschmelzung zur Folge, daß eine Vielzahl von kleinen Selbstverwaltungszellen zerschlagen wird, also gerade die Zellen, in denen der bürgerschaftlich gebundene Selbstverwaltungsgedanke noch am ursprünglichsten vorhanden ist. Zum anderen aber tritt hierbei meist sofort die Frage der Dezentralisation auf, da die zu einer Gemeinde verschmolzenen Gebietskörper in der Regel keine siedlungs- und verkehrsmäßig bereits geschlossene Einheit bilden. Wo zwei oder mehrere Gemeinden jedoch siedlungsmäßig eng aneinanderstoßen, ist die Lösung des Problems durch Verschmelzung, u.U. verbunden mit der Einführung einer Ortschaftsverfassung, nicht von der Hand zu weisen. In allen anderen Fällen jedoch erscheint die Zusammenfassung der kleinen Gemeinden in einer Samtgemeinde (Amt) vorteilhafter. Zwar darf hierbei nicht übersehen werden, daß die Samtgemeinden in Niedersachsen und die Ämter in Nordrhein -

-
- 1) Runderlaß aaO Sp. 35, aber unter Ablehnung jeder schematischen Lösung.
 - 2) Auf die hierbei problematische Frage, unter welchen Voraussetzungen eine kleine Gemeinde noch leistungsfähig oder bereits leistungsunfähig ist, braucht nicht in diesem Zusammenhange eingegangen zu werden. Wagener aaO 246 hat sich damit in genauer Untersuchung auseinandergesetzt und ist zu dem Ergebnis gekommen, daß Verwaltungseinheiten in ländlichen Gebieten mit weniger als 5 000 Einwohnern in der Regel keine ausreichende Verwaltungskraft besitzen. Ebenso: Entwurf Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen 4; Stahl, Verwaltungskraft des ländlichen Raums liegt weit zurück, Landkreis 1965, 445; Schmolders, "Finanzstarke" und "finanzschwache" Gemeinden, AKW 1965, 30 ff.

westfalen von ihrer Konzeption her nur Hilfsinstitutionen zur Unterstützung leistungsunfähiger kleinen Gemeinden sind. Sie besitzen in der Regel wohl eine ausreichende interne Verwaltungskraft für die Eingriffsverwaltung, eine größere externe, insbesondere im Bereich der Planungen und für Leistungen aller Art, wird jedoch durch das Amt oder die Samtgemeinde nur selten geschaffen, weil die Übernahme gemeindlicher Aufgaben nach geltendem Recht nur mit Einwilligung der betroffenen Gemeinden möglich ist. Die externe Verwaltungskraft wird jedoch durch eine entsprechende Umgestaltung des Rechts der Ämter und Samtgemeinden zu sichern sein. Dabei wird die Übertragung gemeindlicher Aufgaben im Zwangswege, vor allem die Bauleitplanung, des Baues und der Unterhaltung von Schulen, Straßen, Wasserleitungen, Kanalisation, Sportplätzen, Krankenhäusern usw. zu regeln sein. Gegenüber der Verschmelzung hat die Samtgemeindenbildung den beachtlichen Vorzug, daß alle Aufgaben, zu deren Erfüllung auch die Kleinstgemeinden durchaus noch in der Lage sind, ihnen zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung überlassen bleiben.

In der Samtgemeindenbildung ist Niedersachsen im Begriff, den Rückstand gegenüber der Amtsverfassung in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz sowie dem Saarland allmählich aufzuholen. Auch wenn der niedersächsische Gesetzgeber sich noch nicht dazu hat entschließen können, in der neuen Samtgemeindenordnung¹⁾ vom 27. Juni 1963 (GVBl. S. 306) die Möglichkeit einer entsprechenden Zwangsbildung vorzusehen und dadurch die kommunalpolitische Neuordnung im Bereiche der Kleingemeinden der Vernunft der Selbstverwaltung

1) Die Bildung von Samtgemeinden wird dadurch forciert, daß das nds. Finanzausgleichrecht für Gemeinden mit weniger als 500 Einw. keinen unmittelbaren Anspruch auf Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich vorsieht.

anvertraut hat, macht doch die Samtgemeindenverordnung den Neuordnungswillen offenkundig.

Allzu wünschenswert erscheint es, daß auch die Bundesländer ohne Amtsverfassung (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen) dem Beispiel Niedersachsens folgen. Niedersachsen hat ihnen zwar voraus, daß sich die Samtgemeinden zumindest in einigen Landesteilen historisch entwickelt haben; jedoch unterscheidet sich die kommunale Struktur in den ländlichen Bereichen Baden-Württembergs, Bayerns und Hessens nicht so sehr von der in den Bundesländern mit Amtsverfassung, daß nicht auch sie ernsthaft in Erwägung ziehen könnten, ob sie nicht dem Problem der Kleingemeinden durch die Samtgemeindenbildung wirksam entgegentreten sollten.

b) Die größeren und die großen Gemeinden

Den zweiten hier zu behandelnden Komplex stellen die größeren und großen Gemeinden dar, die mit ihren Nachbargemeinden zu einem einheitlichen Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsraum zusammengewachsen sind und eine faktische, durch die Gebietsgrenzen mehrerer Verwaltungskörper störend und hemmend durchschnittene kommunale Lebenseinheit bilden.

Das Verhältnis einer zentralen Stadt zu ihren Umlandgemeinden mag hier als Beispiel dienen. Die Randgemeinden sind mit ihrem durchweg der zentralen Stadt angepaßten Charakter bereits äußerlich Teile eines einzigen Stadtbereichs. Die berufliche Struktur der Bevölkerung gleicht der städtischen. Infolge der vielfältigen und vielschichtigen kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zur Stadt haben die Bewohner das Gefühl verloren, Mitglieder einer selbständigen örtlichen Gemeinschaft

außerhalb des politischen Stadtgebietes zu sein. Die Randgemeinden bilden daher gar keine echten, in sich ruhenden kommunalen Selbstverwaltungsgemeinschaften mehr ¹⁾, sondern sind zu Verwaltungsbezirken ähnelnden Wohngemeinden geworden.

Abhilfe durch Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit zu suchen hieße, die tatsächlichen Gegebenheiten nicht anerkennen zu wollen; hier bietet sich vielmehr - auch heute noch - als Hilfsmittel die Eingemeindung an ²⁾. Zur Zeit besteht allgemein eine tief verwurzelte Abneigung gegen diese Rechtsform. Wohl kaum ein anderes kommunalpolitisches Institut ist so sehr namentlich in den letzten Jahrzehnten angegriffen worden, und zwar mit gewissem Recht, weil sich in vergangener Zeit Eingemeindungen ereignet haben, bei denen sich potente Städte große Teile ihres Vorlandes sozusagen auf Vorrat einverleibt und dadurch lebensfähige Gemeinden vernichtet haben. Dies darf jedoch nicht dazu führen, in sicher unzutreffender Verallgemeinerung die Eingemeindung in Bausch und Bogen zu ächten und sie durch ein System interkommunaler Beziehungen ersetzen zu wollen ³⁾.

Unbestritten sind die Nachteile der Eingemeindung. Die Randgemeinden, um damit zu beginnen, gehen in der eingliedernden Zentralgemeinde vollständig auf. Daraus entsteht die Gefahr, daß die Gemeindebürger auch ihre letzte Verbundenheit zu einem Gemeindeleben, die ohnehin nicht groß ist, verlieren und zur Selbstverwaltung der Stadt kein rechtes Verhält-

1) Willing 103, 151.

2) So Weber, Gutachten 44; Müller 54; Schroll 2; vgl. auch Wimmer in NJW 1964, 1658.

3) So allerdings anscheinend Göb in Gemeinde 1959, 171; und 1962, 148; Thrum in Gemeinde 1960, 95; Hecker-Tschira in Landkreis 1960, 358.

nis finden ¹⁾, weil diese ihnen fremd und viel zu unübersichtlich ist ²⁾. Die Eingemeindung nimmt meist dem Gemeindebürger die Möglichkeit, im überschaubaren Raum die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben mitzugestalten. Mit der Gebiets- und bevölkerungsmäßigen Vergrößerung wird die Selbstverwaltung in der zentralen Gemeinde durch zunehmende Interessenlosigkeit an den örtlichen Angelegenheiten geschwächt, der Einfluß der Bürger und der Bürgervertretung auf den Gang der Verwaltung schwindet. Die angeschlossenen Gemeinden geraten als Vororte in eine, wie Göb sagt, "kommunalpolitisch verdünnte Zone" ³⁾.

Nicht ganz zu unrecht wird gegen die Eingliederung auch das Argument der finanziellen Mehrbelastung vorgetragen ⁴⁾. Nach dem Brecht'schen Gesetz ⁵⁾ steigen tatsächlich mit wachsender Bevölkerungsmassierung die kommunalen Verwaltungsausgaben progressiv ⁶⁾; in der Regel daneben aber ebenfalls die öffentlichen Einnahmen. Ursache der höheren Verwaltungsausgaben sind die relativ höheren kulturellen, wirtschaftlichen, verkehrstechnischen, hygienischen und fiskalischen Ansprüche der Stdter und die nach der Eingemeindung in gleicher Niveauhöhe mitzudeckenden Bedürfnisse des Umlandes. Die steigende finanzielle Belastung der Vororteinwohner wird jedoch durch die Vorteile weitgehend ausgeglichen ⁷⁾.

1) Stillhardt 23 f; Bauer in Kommunalpolitische Blätter 1960, 622.

2) Gb in Gemeinde 1959, 171; von der Heide in DÖV 1960, 248, Monz 50 f.

3) Gb aaO.

4) Gb aaO.

5) Brecht, Internationaler Vergleich der öffentlicher Ausgaben, Leipzig und Berlin 1932, 6, 25.

6) Diese Tatsache wird als besondere Schwäche der Städte empfunden. Gerloff, Die öffentliche Finanzwirtschaft, Bd. 2, 2. Auf., Frankfurt a.M. 1950, 173; Gb aaO; Schmölders, Finanzpolitik, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1955, 128.

7) Monz 51.

Neben diesen Nachteilen dürfen die Vorteile der Eingemeindung allerdings nicht übersehen werden. Durch Eingliederung wird zunächst die faktische kommunale Lebensseinheit von unnatürlichen Fesseln befreit und zu einer juristischen Gemeinde zusammengesgeschlossen ¹⁾, die Trägerin aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist. Hierdurch tritt eine an Bedeutung nicht zu unterschätzende Stärkung der Verwaltungsleistungs- und Finanzkraft des gesamten Raumes ein, deren volle Entfaltung bisher durch die Verwaltungsgrenzen gehemmt war ²⁾. Die gleichlaufende Verwaltung ist denn auch in der Lage, das einheitlich strukturierte Gebiet ebenso einheitlich zu verwalten ³⁾. Von besonderer Wichtigkeit ist dies im Bereich der Daseinsvorsorge; denn die Wohngemeinden im Umland der zentralen Stadt haben in der Regel nicht die Kraft, annähernd gleiche Leistungen zu erbringen. Stärke und Unmittelbarkeit ihrer Verbundenheit mit der Zentralgemeinde nötigen sie jedoch zu einer Angleichung ^{4) 5)}.

1) Willing 51; Henx 17; Stillhardt 127; Monz 43.

2) Dazu näher Monz 44; vgl. auch Pünder 75; Stillhardt 12; Reschke, Probleme 6; Dittrich in Raumforschung und Raumordnung 1956, 65.

3) Pünder 132.

4) Dazu "Grundfragen der kommunalen Neugliederung", Denkschrift des Preußischen Städtetages, Heft 6 der Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, 2. Aufl. Berlin 1929, 6.

5) Gerade die Pendlerbewegung bringt eine Angleichung des Lebensstandards mit sich und erfordert besondere kommunale Leistungen. Dazu Schaudé 77. Vgl. auch die Beachtung verdienende allgemeine Darstellung Köttgens in AKW 1964, 155 ff, insb. 170 ff, nach dem die Anpassung des Lebensstandards eine allgemeine Entwicklung auf dem Lande ist. Scheel, Das Problem des Gewerbesteuer- ausgleichs zwischen Betriebs- und Wohngemeinden, in "Das Parlament", Ausgabe vom 24. Okt. 1956, 5.

Die Gesamtleistung der Stadt kommt hier den Eingemeindeten zugute. Andererseits bringt der Zusammenschluß aber auch der Zentralgemeinde Erleichterung in der Aufgabenerfüllung. Sie erhält ausreichendes Gelände zur großzügigen Erschließung von Wohn- und Industriesiedlungen. Die Eingliederung ermöglicht die Planung, die notwendig in ihrer Anlage eine Stadt-Umland-Planung sein muß ¹⁾, durch eine kommunale Behörde und vor allem die rationellere Bewirtschaftung großer Wohngebiete ²⁾.

In finanzieller Hinsicht ist die Eingliederung für die Randgemeinden selbst von Vorteil. Der Mangel ausreichender eigener Steuerquellen und die umfangreichen Aufgaben, die sich zum großen Teil aus der unmittelbaren Nachbarschaft mit der Zentralgemeinde ergeben, haben die finanzielle Basis der Umlandgemeinden verkleinert und sie in die Abhängigkeit von Zuschüssen gebracht ³⁾. Zwar schafft die zunehmende Bevölkerungszahl neue Steuererträge; zugleich aber steigen die Ausgaben für notwendige Leistungen wie Straßen, Kanalisation usw. überproportional. Durch die Eingliederung kommt hier die gesamte Finanzkraft des Raumes ausgleichend und damit zugleich für die Randgebiete entlastend zur Wirkung.

Zu Unrecht meint Göb, die Eingemeindung taste notwendig die Grundlagen der kommunalen Selbstverantwortung an und zerstöre das Idealbild der Selbstverantwortung ⁴⁾. Richtig ist, daß bei der Einglie-

1) In diesem Sinne Bundesminister Lücke in "Vereinfachung der Verwaltung", Bericht der Sachverständigen für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern, Oktober 1959, 135; Dittrich in Raumforschung und Raumordnung 1956, 65.

2) Vgl. Stillhardt 72.

3) Die Gemeindefinanzen und ihre Bedeutung für die Gemeindeautonomie, hg. vom Internationalen Gemeindeverband, Den Haag 1955, 23.

4) Göb in Gemeinde 1959, 171.

derung der eingemeindete Körper seiner selbständigen Existenz beraubt wird. Jedoch erfährt die Selbstverwaltung der zentralen Stadt durch die Eingemeindung der ohnehin nur noch in ihrer Selbstverantwortung gerippenhaft bestehenden Gemeindkörper eine erhebliche Stärkung. Denn der Zusammenschluß bewirkt die Kongruenz der bisher bestehenden faktischen Lebensseinheit mit dem juristischen Selbstverwaltungskörper. Die Aufgaben des gesamten Lebensraumes, d.h. der örtlichen Gemeinschaft im ursprünglichen Sinne, können dem Gebote des Grundgesetzes entsprechend in eigener Verantwortung geregelt werden ¹⁾.

Daraus folgt aber, daß die Eingemeindung in den hier zu ordnenden Fällen durchaus das für alle Beteiligten geeignetste Mittel ist, den Mißstand der verwaltungsmäßigen Zersplitterung eines zu einer Einheit zusammengewachsenen Gebietskörpers zu beseitigen ²⁾. Wie Loschelder, Storck und Mäding in ihrem Kieler Gutachten aufgezeigt haben, gibt es einen Zustand der Eingemeindungsreife ³⁾. Verschließt man sich in einem solchen Fall der Eingliederung, so wird man weder den kommunalen Verwaltungs- und Leistungsaufgaben rationell und sinnvoll genügen, noch zu einer vernünftigen kommunalen Finanzordnung kommen, weder die Bürger zu einer aktiven Teilnahme an ihrem kommunalpolitischen Gemeinwesen bringen, noch die Forderung des Grundgesetzes in Art. 28 Abs. 2 erfüllen können, daß "örtliche Gemeinschaft" und sich selbst verwaltendes kommunales Gemeinwesen sich entsprechen sollen ⁴⁾. Hier Abhilfe

1) Monz 48 f.

3) Loschelder, Storck, Mäding, Gutachten für die Raumprobleme der Stadt Kiel, 1955, 42, 91 ff.

2) Vgl. Peters, Zentralisation 88; Weber, Gutachten 45.

4) So mit allem Nachdruck Weber, aaO.

in einem Geflecht interkommunaler Beziehungen zu suchen, würde die Unzuträglichkeit nur verschlimmern ¹⁾. Dagegen lassen sich interkommunale Probleme zwischen kommunalpolitisch gleichwertigen Gemeinden sowie die Ballungs- und Umlandprobleme - hierin wird man dem Gutachten "Vereinfachung der Verwaltung" durchaus folgen können ²⁾ - durch Eingemeindungen größeren Ausmaßes nicht lösen.

Eine andere Frage ist es, ob man nicht die in der Eingemeindung herkömmlicher Art zweifelsohne liegende Schwäche, daß nämlich die Eingliederung das Verantwortungsgefühl der Bürger mindert und damit die Selbstverwaltung einer wesentlichen Stütze beraubt, durch Dezentralisation der gemeindlichen Verwaltung beseitigen oder doch zumindest abschwächen kann ³⁾. Hier einen Weg zu finden, der aus der Anonymität der Stadtverwaltung herausführt, erscheint unumgänglich, weil dem Gebote des Grundgesetzes die rechtsformale Betonung der juristischen Selbstverwaltung nicht genügen kann. Der Wert der kommunalen Selbstverwaltung liegt darin, daß die Verwaltung effektiv durch die Bürger oder ihre Vertretung geführt und beeinflußt wird ⁴⁾.

-
- 1) Monz 53; Weber in Weber-Berkenhoff 15 f; Weber aaO; im gleichen Sinne Thieme in AKW 1963, 196 f; Loschelder, Wandlungen 7.
 - 2) Vereinfachung der Verwaltung 136; ebenso Göb in Gemeinde 1959, 171; Thrum in Gemeinde 1960, 95. Vgl. die Ausführungen des Abg. Roesch bei der Begründung der Reg. Vorlage zum Entwurf eines Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im nw. Landtag, Sitzung vom 18. April 1961, Landtags-Drucksachen IV/ 60. Sitzung S. 2196.
 - 3) Peters, Zentralisation 24.
 - 4) Drath, Probleme der Berliner Verwaltungsorganisation, JR 1953, 281.

Beispielhaft und richtungweisend zeigt sich hier der im "Göttingen-Gesetz" vom 1. Juli 1964 (GVBl. S. 134) beschrittene Weg. In § 6 regelt das Gesetz die Eingemeindung unter Errichtung einer Bezirksverwaltung²⁾. Wird bei der Eingliederung den betroffenen Gemeinden der Status eines Bezirkes verliehen, so bleibt den Bürgern in der Tat eine echte Möglichkeit zur Mitgestaltung am kommunalen Leben im überschaubaren Raum³⁾. Die Gefahr, daß die eingemeindeten Körper als Vororte in eine "kommunalpolitisch verdünnte Zone" geraten, wird dadurch gebannt, daß die Bezirksverwaltungen alle ortsgebundenen und mit ihrer Verwaltungskraft erfüllbaren Aufgaben mit eigener Entscheidungsgewalt übernehmen und Einfluß auf die Gesamtverwaltung ausüben können⁴⁾. Andererseits gewährleistet die Bezirksverfassung der Stadtverwaltung, Aufgaben, die zum Wohle des Gesamtraumes notwendig sind, zentral leiten zu können. Die verwaltungsmäßige Einheit wird dadurch gewahrt, daß die Bezirke kein eigenes Statrecht besitzen, sondern ihnen globale Summen mit Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden⁵⁾.

-
- 1) Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz)
 - 2) Die Bezirksverwaltung ist nichts Neues. Vgl. dazu Monz 56, Peters aaO 75 ff mit Vergleichen; das Bezirksverwaltungsgesetz für Berlin vom 30. Jan. 1958 (GVBl. S. 126) - Hamburg besitzt dagegen nur eine dekonzentrierte Organisation -; auch die hess. GO sieht zur Förderung der Selbstverwaltung in größeren Gemeinden die Errichtung von Ortsbezirken vor (§§ 81 ff); ähnlich Art. 57 bay.GO.
 - 3) Monz 57 f; Peters aaO 50 f.
 - 4) Dazu vgl. § 6 Abs. 2 und 3 Göttingen-Gesetz sowie die Begründung der Regierungsvorlage A IV 3) und B zu § 6, Landtags-Drucksachen V/151.
 - 5) Bauer in Kommunalpolitische Blätter 1960, 622.

Damit erweist sich die Eingemeindung unter Errichtung einer Bezirksverwaltung als optimalste Lösung ¹⁾ für all die Fälle, wo die Stadt mit ihrem Umland so verflochten ist, daß das Umland zu ihrem existenziellen Lebensraum geworden ist ²⁾. Nur die verwaltungsorganisatorische Einbeziehung in die Stadt vermag hier künftigen Fehlentwicklungen vorzubeugen ³⁾.

c) Die kreisfreien Städte

Einen weiteren Komplex bilden die bisher kreisfreien Städte, die auf Grund ihrer Zentralfunktionen zwar mit dem sie umschließenden Landkreis, nicht aber wesentlich über dessen Gebietsgrenzen hinaus in engen kommunalpolitischen Wechselbeziehungen stehen. Auch hier braucht nicht in jedem Fall die kommunalrechtliche Erfassung der Stadt-Umland-Beziehungen notwendig auf ein Geflecht interkommunaler Gemeinschaftsbeziehungen hinauszulaufen. Vielmehr ist es ebenso naheliegend wie einfach, daß die bisher kreisfreie Stadt als Glied in den Landkreisverband eintritt und so der Landkreis die Stadt-Umland-Beziehungen kommunalorganisatorisch auffängt ⁴⁾.

-
- 1) Über die durch die Bezirksverwaltungen entstehenden Mehrkosten siehe Monz 59.
 - 2) Vgl. Dittrich in Raumforschung und Raumordnung 1956, 65. Der Entwurf des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, aaO 7 empfiehlt generell die Einrichtung einer Ortschaftsverfassung in größeren Städten.
 - 3) Dregger, Koordinierte Planung in Erneuerung unserer Städte, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, 1960, 67, 76.
 - 4) Weber, Gutachten 46. Der Entwurf des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, aaO 8,12 sieht daher die Einkreisung der mittleren zentralen Städte bis zu einer Größenordnung von 100 000 Einwohnern vor. In Rheinland-Pfalz gibt nunmehr § 7 Abs. 2 rhlpf.GO eine gesetzliche Grundlage zur Wiedereinkreisung kreisfreier Städte. Kreisfreie Städte können auf Antrag durch Rechtsverordnung der Landesregierung zu "großen kreisangehörigen Städten" erklärt und ihnen durch Rechtsverordnung Aufgaben der unteren staatlichen Behörde übertragen werden.

In der praktischen Durchführung wird diese Lösung bei vielen kreisfreien Städten allerdings auf Widerstand stoßen, weil sie einen Prestigeverlust befürchten und sich nur ungern einem Kreisverband unterordnen. Die Beispiele Göttingen und Siegen zeigen jedoch deutlich, daß sich hierauf kein durchschlagendes und grundsätzliches Argument gegen die Einkreisung stützen läßt.

Die bisher kreisfreie Stadt Göttingen wird in der Weise "partiell" in den Landkreis Göttingen eingegliedert,¹⁾ daß sie ihren Status als kreisfreie Stadt behält, soweit durch das Gesetz oder auf Grund des Gesetzes nichts anderes bestimmt ist (§ 1 Abs. 2). Die Stadt Göttingen wird hinsichtlich der Schlüsselzuweisungen für Landkreise, der Zuschüsse für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, der Landesumlage, der Beiträge zu den personellen Kosten für öffentliche Schulen sowie der Kreisumlage als kreisangehörige Stadt behandelt (§ 2). Durch diese Regelung erhält der Landkreis nicht nur ein Äquivalent für den Ausfall der Umlagekraft der eingegliederten Randgemeinden sondern einen darüber hinausgehenden Ulagemehrbetrag. Dafür muß der Landkreis die Stadt von einigen aufwendigen Aufgaben befreien; der Landkreis ist Schulträger aller öffentlichen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen mit Ausnahme der Volks- und Sonderschulen (§ 3). Durch Verordnung kann das Landesministerium bestimmen, daß Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die der Stadt Göttingen kraft ihres insoweit unberührt bleibenden Status als kreisfreier Stadt obliegen, von dem Landkreis erfüllt werden, wenn Grundsätze einer zweckmäßigen Aufgabenverteilung dies angezeigt sein lassen (§ 4 Abs. 1). Da von den 41 Kreistagsabgeordneten mehr als die Hälfte im ursprünglichen Stadtgebiet zu wählen sind, betont § 1 Abs. 3 ausdrücklich

1) Die Wiedereinkreisung der Stadt Göttingen hat bereits F. Oppermann, Verflechtungen des Raumes Südhannover, Neues Archiv für NS Bd. 8 (13) 1955/56 Heft 4, überzeugend nachgewiesen. auf Grund seiner landesplanerischen Forschungen im Jahre 1955.

die Verpflichtung des Landkreises zu einer angemessenen Förderung aller Teile des Kreisgebietes.

Die Bedeutung des Göttingen-Gesetzes liegt darin, daß hier erstmalig der Versuch unternommen wurde, eine kreisfreie Stadt ohne nennenswerte Schmälerung ihres überlieferten Status in den sie umgebenden Landkreis einzugliedern und dadurch die Stadt-Umland-Beziehungen im Kreisgefüge selbst ihre Ordnung finden zu lassen ¹⁾.

Zur Erreichung dieses Zieles werden hier - und das ist das Wesentliche - die kommunalen Grundtypen Gemeinde und Landkreis mit Hilfe einer Kombination konventioneller Methoden ²⁾: Eingemeindung im Kerngebiet, innerstädtische Dezentralisation und partielle Einkreisung verwandt, ohne daß zur kommunalorganisatorischen Erfassung der Stadt-Umland-Beziehungen ein neues, atypisches kommunales Organisationsgebilde geschaffen werden müßte ³⁾.

Eine ähnliche Lösung ist im Siegerland erfolgt. Auch hier steht die seit 1923 kreisfreie Stadt Siegen in engen kommunalpolitischen Wechselbeziehungen zu dem sie einschließenden Landkreis. Die unbefriedigende räumliche Ordnung und die unzulängliche kommunalorganisatorische Struktur sind, wie das Gutachten für Raumforschung aus dem Jahre 1959 ⁴⁾ und die 1963 vorgelegte Denkschrift des interministeriellen Ausschusses des Landes Nordrhein-West-

-
- 1) Hinsichtlich der zentralen Funktionen Göttingens für den Landkreis vergleiche die Begründung zur Reg. Vorlage des Entwurfs, Landtags-Drucksachen V/151, insbes. die in der Anlage nachgewiesenen finanzwirtschaftlichen Änderungen, gemessen am Rechnungsjahr 1962.
 - 2) Dies hat die Einkreisung der "Erweiterten Stadtkreis-Lösung" und der "Stadt-Landkreis-Lösung" voraus, denen sie in ihrer Wirkung sehr nahe steht.
 - 3) Weber, Gutachten 15.
 - 4) Leitgedanken zur Raumordnung im Siegerland. Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Heft 41, Bad Godesberg, März 1959.

fallen ¹⁾ eingehend hervorheben, seit langem offenkundig.

Auf Grund des Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 19. April 1966 ist die kreisfreie Stadt Siegen wieder in den Landkreis Siegen eingegliedert worden ²⁾. Durch Eingemeindung einer Anzahl von Randgemeinden wurde ihr dabei ein erforderlicher "Ergänzungsraum" geschaffen. Nördlich und südlich der Stadt Siegen sind durch Zusammenfassung mehrerer benachbarter Gemeinden eine "Nordstadt" und eine "Südstadt" entstanden ³⁾.

Die Einkreisung ist gewiß nicht ein verallgemeinerungsfähiges Patentrezept für das Problem "Stadtregion" überhaupt. Doch würde ein großer Teil der zur Zeit in der Bundesrepublik bestehenden 56 Stadtregionen ⁴⁾ die Mißlichkeiten ihrer gegenwärtigen kommunalorganisatorischen Struktur durch die Einkreisung beheben können, ohne daß es neuer Organisationsgebilde bedürfte. Zugleich aber wird mit der Eingliederung die Gefahr ausgeräumt, daß nach dem durch die Eingemeindung von Randgemeinden bedingten Verlust der regelmäßig steuerkräftigsten Stadtrandgemeinden nur noch ein lebensunfähiger Landkreis-Torso übrigbleibt ⁵⁾. Die Einkreisung

- 1) Strukturverbesserung des Siegerlandes. Denkschrift des durch Kabinettsbeschluß vom 4. Okt. 1960 beauftragten interministeriellen Ausschusses, Heft 18 der Schriftenreihe des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten des Landes Nordrhein-Westfalen 1963. Vgl. ferner die amtliche Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Landkreises Siegen vom 22. Juni 1965, Landtags-Drucksachen V/831 S. 15 ff.
- 2) Landtags-Drucksachen V/1020; Beratung des Gesetzes in der Sitzung vom 19. April 1966, Landtags-Drucksachen V/74. Sitzung S. 2729.
- 3) Kritisch dazu Göb, Der Fall Siegerland, Gemeinde 1963, 43 ff.
- 4) Hierzu vgl. Die Stadt und ihre Region 51 ff; Gutachten "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit" 109 ff; Wagoner in AKW 1964, 257 empfiehlt die Wiedereinkreisung von mindestens 60 kleinen kreisfreien Städten.
- 5) Das ist ebenfalls in der Begründung des Reg.-Entw. eines Göttingen-Gesetzes, Landtags-Drucksachen V/151, A III zu d), zum Ausdruck gekommen. Zudem macht dies die Statistik in der Anlage zum Entwurf besonders deutlich.

einer potenten Stadt verhindert zudem die Verwandlung des Landkreises in eine Einheitsgemeinde.¹⁾

d) Die Landkreise

Übrig bleibt somit noch das Problem der Landkreise als solche, das in diesem Zusammenhang kurz gestreift werden soll. Die Landkreise sind zum großen Teil in viel zu engen Grenzen erstarrt, als daß sie sich unter den Wirtschafts- und Verkehrsbedingungen noch als überörtliche und übergemeindliche Kommunalverbände sinnvoll auswirken könnten. Als Folge dieser Kleinräumigkeit befinden sie sich, wie schon dargestellt, nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis zu den durchaus aktionsfähigen Kommunalkörpern unter den kreisangehörigen Gemeinden. Daher schlagen Weber und Isbary²⁾ als Abhilfe vor, die Zahl der Landkreise durch Zusammenfassung und Neuaufgliederung kräftig zu verringern³⁾. Wenn dieser durchaus einfache Vorschlag auch aller Wahrscheinlichkeit nach auf starke lokalpolitische Widerstände stoßen wird, so ist ihm doch bedenkenlos beizupflichten. Denn nur durch die Vergrößerung der Landkreise wird auf die Dauer wieder eine sinnvolle Abstufung der Zuständigkeiten und damit eine Verringerung der Spannungen zwischen den potenten kreisangehörigen Gemeinden, insbesondere den kleinen und mittleren Städten und dem Landkreis zu erreichen sein.⁴⁾

1) Zu der Mittelstadtfrage vgl. Weber, Die kreisangehörige Stadt; Denkschrift zur Mittelstadtfrage in Nordrhein-Westfalen, hg. vom nw. Städtebund 1963; Weber, Die Gemeinden im Landkreis 1954; Keßler in Landkreis 1964, 135; Wagener, Das "Unbehagen" der kreisangehörigen Städte, Landkreis 1964, 138.

2) Weber, Gutachten 47; Isbary 79 f.

3) So auch der Entwurf Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen 8. Nach der von der rhlpf. Landesregierung vorgeschlagenen Neugliederung verringert sich die Zahl der Landkreise von 39 auf 33. Dazu näher Delves, Das Reformprogramm des Landes Rheinland-Pfalz, Städtetag 1965, 376. Zur dieser Frage vgl. auch Gutachten über die Finanzreform 85.

4) Zur strukturellen Gliederung der Landkreise in der Bundesrepublik vgl. die anschauliche Darstellung von Isbary, Die Verdichtung der Kreise, Landkreis 1966, 116.

3. Die kommunale Gemeinschaftsarbeit

Aus dem oben Dargestellten ergibt sich deutlich die Funktion des Instrumentariums kommunalen Zusammenwirkens. Die Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit sind keine Zaubermittel, mit denen sich alle Mängel in den kommunalorganisatorischen Strukturen lösen lassen, vor allem von ihrer Rechtsnatur her weder geeignet noch dazu bestimmt, die Engmaschigkeit der überlieferten kommunalen Körperschaftsbildungen zu einer zeitgemäßen und sinnvollen Großräumigkeit hin zu öffnen. Ihr Anwendungsbereich ist eng begrenzt, schwierig zum Teil ihre Bildung. Jedoch können diese Formen zur sinnvollen Gestaltung des kommunalen Lebens Hilfe leisten. Die Notwendigkeit ihrer Existenz ist unbestritten ¹⁾.

a) Die kommunale Arbeitsgemeinschaft

Gebietskörperschaften können sich leicht zu einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft zusammenschließen; ihre körperschaftliche Integrität bleibt völlig unberührt. Die Stoßkraft dieses Instituts ist jedoch wegen seiner bereits in der Rechtsform angelegten konstitutionellen Schwäche nur gering. Die sinnvolle Bildung von Arbeitsgemeinschaften ist an bestimmte, eng begrenzte Voraussetzungen gebunden. Vom Gegenstand des Zusammenschlusses her betrachtet, erfordert sie zunächst, daß gleichartige, auf eine gemeinsame Lösung hinstrebende Interessen, die für keinen der Partner entscheidende, elementare Bedeutung besitzen, vorhanden sind und zum Verbandszweck gemacht werden ²⁾; denn nur dann werden die Beteiligten geneigt sein, ihre Interessen dem Wohle aller unterzuordnen.

1) Thrum in Gemeinde 1960, 95; vgl. auch Göb in Gemeinde 1962, 146.

2) Seydel 25 f.

Bei der Bewertung der Arbeitsgemeinschaft darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Frage der kommunalen Zusammenarbeit in der Regel immer dort auftaucht, wo bereits Interessenspannungen bestehen oder doch zumindest zu erwarten sind, die eine gemeinsame Abhilfe zum Bedürfnis machen. Fehlt dieses, so bleibt ein erfolgter Verbandsschluß ohne nennenswerte Wirkung. Nicht zuletzt aus diesem Grunde nämlich scheiterte das Bemühen, zukünftige kommunale Probleme im Ruhrgebiet durch die im Neuordnungsgesetz von 1929 zwangsweise geschaffenen Arbeitsgemeinschaften zu regeln.

Je weiter die Verflechtung eines Gebietes fortschreitet, um so entscheidender sind die Ordnungsprobleme, und um so stärker formieren sich auch die Gegensätze der Interessen. Daher erscheint es als wenig folgerichtig, wenn Seydel erklärt, daß gerade in dicht besiedelten Bereichen die Bildung von Arbeitsgemeinschaften notwendig sei, er aber zurecht darauf hinweist, daß die Beteiligten an die Beschlüsse nicht gebunden sind und schon der kleinste Interessenwiderstreit die gemeinsame Arbeit zum Scheitern verurteilt ¹⁾. Es ist einfach unrealistisch anzunehmen, bei einem Interessengegensatz vermöchte der letztlich nur empfehlende Arbeitsausschuß Probleme eines verflochtenen Raumes zu lösen ²⁾. Selbst bei gleicher Interessenrichtung ist es noch fraglich, ob jede einzelne Gemeinde den Empfehlungen wirklich nachkommt.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist von ihrer Rechtsnatur her ein Rechtsinstitut, das einer echten Partnerschaft und Koordinierung bedarf wie kaum ein anderes Instrument kommunaler Gemeinschaftsarbeit.

1) Seydel 24 f

2) Willing 63

Die sinnvolle Zusammenarbeit in einer Arbeitsgemeinschaft erfordert daher des weiteren, daß die Partner in etwa die gleiche kommunalpolitische wie auch verwaltungsmäßige Potenz aufweisen.

An dieser Voraussetzung fehlt es im Bereich der zentralen Stadt. Es ist nun einmal Tatsache, daß die Zentralgemeinde durch ihre wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Ausstrahlungen ihr Umland prägt und dadurch Mittelpunkt des Raumes ist; die Umlandgemeinden, auch die kommunalpolitisch selbständigen, besitzen nicht die Kraft, auf die Stadt formend einzuwirken. Diesem unterschiedlichen Gestaltungsvermögen muß aber das Rechtsinstitut, welches das Verhältnis zwischen Stadt und Randgemeinden sinnvoll und vor allem dauerhaft ordnen soll, Rechnung tragen ¹⁾

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft erscheint somit als unzulängliche Organisationsform zur Lösung kommunaler Probleme zwischen ungleichen Partnern sowie von Fragen, die für die beteiligten Gemeinwesen von entscheidender Bedeutung sind und bei denen daher die Interessengegensätze aufeinandertreffen ²⁾. Dagegen eignet sie sich als Instrument im Vorbereitungsstadium für eine spätere intensivere Zusammenarbeit ³⁾. Wo die Arbeitsgemeinschaft als Verständigungsplattform zur Auflockerung der erstarrten Fronten zwischen den kommunalen Selbstverwaltungskörpern führt, kann sie sich selbst genügen und hat damit auch ihre Aufgabe erfüllt. Weiter geht jedoch der Wirkungsradius der kommunalen Arbeitsgemeinschaft nicht ⁴⁾.

1) Willing 64; Monz 22

2) Willing 63

3) Dazu 'Grundfragen der kommunalen Neugliederung' Denkschrift des Preußischen Städtetages. Heft 6 der Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, 2. Auflage, Berlin 1929, 39.

b) Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Während die kommunale Arbeitsgemeinschaft lediglich ein vorbereitendes, beratendes Gremium darstellt, ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ein Rechtsinstitut der aktiven unmittelbaren Aufgabengestaltung. Von ihrer Rechtsnatur her auf die Zuordnungsregelung von Verwaltungsaufgaben angelegt, die sich auf einen engen Raum und einen kleinen Beteiligtenkreis beziehen, erscheint sie als Instrument zur Lösung kommunaler Einzelaufgaben, welche entweder das räumliche Gebiet, die Verwaltungskraft oder das finanzielle Leistungsvermögen der Gemeinden übersteigen, ohne daß für den nächst weiteren Gemeindeverband ein Anlaß besteht, diese Funktionen zu übernehmen ¹⁾.

Wenn die öffentlich-rechtliche Vereinbarung in der Praxis keinen rechten Widerhall gefunden hat, so ist ein Grund dafür in der nach § 13 Reichszweckverbands-gesetz ²⁾ notwendigen Aufgabenübertragung und der dadurch eintretenden Rechtsmachtentäußerung zu suchen; denn die Bildung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bedeutet insoweit eine Beschränkung der eigenen Verwaltungshoheit der Partner zugunsten eines Beteiligten, dessen kommunalpolitisches Gewicht dadurch wächst. Je größer aber die Verwaltungskraft des übernehmenden Nachbarn ist, um so weniger wird eine kleine Gemeinde in Sorge um ihre kommunalpolitische Potenz geneigt sein, sich einer Aufgabe zu entäußern, zumal wenn diese von interkommunaler Bedeutung ist.

1) Willing 67; vgl. auch Pfundtner-Neubert, Einl. zum RZwVG.

2) ebenso § 13 rhlpf.ZwVG.

4) s. S. 130

Von Leyden hat die Arbeitsgemeinschaft in seinem einleitenden Vortrag zum Gesetzesentwurf über die Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes am 21. Februar 1929, abgedruckt in Preuß. Staatsrats-Drucksachen 1929 Nr. 44, Sp. 26 und 27, als unentbehrliche Ergänzung der gemeindlichen Selbstverwaltung bezeichnet. Ähnliche Gedanken äußerte er in Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung 1929, 52.

Diesem Umstande hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber dadurch Rechnung getragen, daß er neben der Erfüllungsübernahme die Durchführungsübernahme mit einem erweiterten Mitwirkungsrecht geschaffen und damit sichergestellt hat, daß der sachliche Zuständigkeitsbereich der Beteiligten unberührt bleibt und die berechtigten Partner Einfluß auf die Art der Durchführung ihrer Aufgaben nehmen können. In den übrigen Bundesländern besteht eine solche Regelung nicht. Aber auch hier vermag der Abschluß einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ein erstrebenswertes und erfolgsversprechendes, eigenverantwortliches Zusammenwirken von Gemeinwesen verschiedenartigster kommunalpolitischer Potenz zu erzielen, wenn die Zusammenarbeit gegenständlich zerlegt wird und den einzelnen Partnern ihrem Vermögen gemäß jeweils verschiedene Aufgaben zur Erfüllung für alle Kontrahenten übertragen werden ¹⁾.

In ihrer rechtlichen Konstruktion auf die Lösung von Verwaltungsaufgaben geringen Umfanges gerichtet ²⁾, ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung kaum zur kommunalorganisatorischen Regelung in Ballungsgebieten geeignet ³⁾. Die vielfältigen und vielschichtigen, eng verzahnten und verflochtenen Wechselbeziehungen, die gerade für einen Ballungsraum typisch sind, verlangen eine der dauerhaften wie großzügigen und großflächigen Gestaltung fähige Organisationsform. Diese Anforderung übersteigt eindeutig das Leistungsvermögen der Vereinbarung. Infolge ihrer Begrenztheit dem Gegenstand wie dem Kreis der Beteiligten nach kann sie nur dazu beitragen, Einzelprobleme für eine Zwischenzeit zu regeln.

1) Hecker-Tschira in Landkreis 1960, 360

2) Seydel 26

3) Willing 70; Monz 26

c) Die kommunalen Verwaltungsgemeinschaften

Der Anwendungsbereich ähnelt dem der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Unterschiede ergeben sich jedoch aus dem Bildungszweck: im Gegensatz zu den übrigen Instrumenten kommunalen Zusammenwirkens dienen sie ausschließlich der Stärkung der gemeindlichen Leistungskraft und eröffnen damit die Möglichkeit, auch ohne Samtgemeindenbildung die Verwaltungskraft leistungsschwacher Gemeinden zu verbessern, sei es durch die Bildung einer Bürgermeisterei, der gemeinschaftlichen Bestellung von Gemeindebediensteten oder durch die gemeinsame Anstellung von Amtsverwaltern, sei es durch die Zusammenlegung von Verwaltungseinrichtungen. Ihr Vorzug gegenüber der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung wie auch dem Zweckverband besteht darin, daß unter Stärkung der Verwaltungskraft die rechtliche Selbständigkeit und vor allem das politische Eigenleben der kleinen Selbstverwaltungszellen erhalten wird ¹⁾. Den Organen der beteiligten Gemeinden verbleibt die unmittelbare Mitwirkung und Einflußnahme bei der Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben. Die Gemeinden einer Amtswaltergemeinschaft erhalten einen sachkundigen Fachbeamten ²⁾. Allerdings ist bei der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei (bzw. Gemeindevorstand) die Einengung der Einzelgemeinde insofern weitgehend, als die Mitglieder der Aufgaben des eigenen Verwaltungsorganes verlustig gehen. Jede Gemeinde behält jedoch grundsätzlich die Mitwirkungs-, Beschluß- und Kontrollrechte ihrer Vertretungskörperschaft, da die Gesamtvertretung nur in speziellen Fällen zuständig ist ³⁾.

1) Wagener in AKW 1964, 254; vgl. dazu die amtliche Begründung zur DGO, in Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger 1935 Nr. 25 - 28; ferner von Unruh, Der Kreis, 1965, 278.

2) Kunze-Schmid Erl. I 2 zu § 69 bw. GO;
Göbel Erl. 2 zu § 69 bw. GO.

3) Muntzke-Schlempf Anm. IV zu § 84 hess.GO.

Die Schwäche der Amtswaltergemeinschaften liegt zweifelsohne darin, daß sie das ehrenamtliche Element in den Gemeindeverwaltungen erdrücken- und bei Anstellung durch den Landkreis - der Kreis bzw. das Landratsamt auf die selbstverantwortliche Erledigung der Gemeindegeschäfte nicht unbedeutenden Einfluß zu nehmen vermag ¹⁾.

Aus dem Zweck der kommunalen Verwaltungsgemeinschaften ergeben sich die Richtlinien für die Bildung. Um den neuzeitlichen Grundsätzen jedes Verwaltungsaufbaues genügen zu können, muß der Mitgliederkreis so weit gezogen werden, daß eine ausreichende Verwaltungs- und Finanzkraft sowie eine volle Arbeitsauslastung, für die gemeinschaftlichen Dienstkräfte und Einrichtungen gewährleistet sind. Andererseits aber muß der Kreis der Beteiligten so eng bleiben, daß die Vorzüge der Ortsnähe bzw. der unmittelbaren Anteilnahme der Bevölkerung und der Gemeindeorgane erhalten wird. Zu recht sieht daher Muntzke-Schlemp Verwaltungsgemeinschaften mit einer Ausdehnung auf das gesamte Kreisgebiet in der Regel als verfehlt an, weil dies einer Aufgabenverlagerung auf den Kreis gleichkäme und die Zweckmäßigkeit der gemeindlichen Zuständigkeiten überhaupt in Frage stellen könnte ²⁾. Zudem würden hier die anerkannten Vorzüge der Orts- und Volksnähe verlorengehen.

1) Göbel Erl. 3 zu § 69 bw. GO. Wagener in AKW 1964, 254 weist darauf hin, daß die "kleinen Gemeinden trotz des gemeinsamen Fachbeamten einen Verwaltungsapparat mit mehreren Bediensteten einbehalten, wie der "umherziehende" Beamte kein echtes gemeinsames Büro, sondern nur eine "Schreibstelle" besitze. Fasse, Die Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden, Siegburg 1964, 123, ist der Ansicht, daß die Entwicklung der Schreibstelle des gemeinsamen Fachbeamten sich im Ergebnis immer mehr der nordrhein-westfälischen Amtsverwaltung nähere.

2) Muntzke-Schlemp Erl. II zu § 84 hess. GO.

Der Bildung kommunaler Verwaltungsgemeinschaften im Stadt - Umland - Bereich und in Ballungsgebieten stehen erhebliche Bedenken entgegen; Verwaltungsgemeinschaften, zwischen ungleich starken und großen Partnern gebildet, zeigen insbesondere wenn es sich um eine gemeinschaftliche Bürgermeisterei handelt, eingemeindungsähnliche Merkmale.

Die Gefahr, welche für leistungsschwache Gemeinden mit der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft verbunden ist, liegt in dem Abhängigwerden von einem großen und potenten Gemeinschaftspartner ¹⁾. Kann diese gebannt werden, so stellt sich die Verwaltungsgemeinschaft durchaus als ein in ihrem begrenzten Wirkungsbereich geeignetes Instrument kommunaler Zusammenarbeit dar ²⁾.

d) Der Zweckverband

Das bekannteste und wohl auch wichtigste Instrument kommunaler Zusammenarbeit ist der Zweckverband. Standort und Anwendungsbereich liegen dort, wo es gilt, bestimmte überörtliche atypische Verwaltungsaufgaben für eine Anzahl kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften wahrzunehmen oder, wie Pfundtner-Neubert in der Einführung zum Reichszweckverbandsgesetz formulieren, der Zweckverband sollte in allen Fällen als zusätzlicher Aufgabenträger eingreifen, "in denen Einzelaufgaben entweder das räumliche Gebiet, die Verwaltungskraft oder das finanzielle Leistungsvermögen einer kommunalen Gebietskörperschaft übersteigen und kein hinreichender Anlaß dafür besteht, daß diese Aufgaben von der nächsthöheren Gebietskörperschaft übernommen werden" ³⁾.

1) Vgl. dazu Kunze-Schmid Rd.Erl. 1 zu § 74 bw.GO.

2) Um einen Anreiz zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften zu geben, ermöglicht das hess. Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs vom 21. Dez. 1964 (GVBl. I S. 233) in § 22 Abs. 2 die Gewährung besonderer Zuschüsse an solche Gemeinden unter 1500 Einw., die mit anderen gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen bilden.

3) Pfundtner-Neubert, Einführung 1.

Seinem weitgespannten Wirkungskreis nach scheint der Zweckverband geeignet zu sein, interkommunale Probleme weitgehend zufriedenstellend lösen zu können. Die Erfahrungen der kommunalen Praxis haben jedoch unterdessen mit aller Deutlichkeit gezeigt, daß die in ihn gesetzten Hoffnungen überspannt waren; der Zweckverband vermochte weder das Eingemeindungsbedürfnis aufzufangen noch die modernen Planungs- und Raumordnungsprobleme zu meistern. Obgleich das Recht der kommunalen Zweckverbände nunmehr die optimalste Entwicklungsform erreicht zu haben scheint - weder das nordrhein-westfälische Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit noch die Zweckverbandsgesetze Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg konnten der Regelung des Reichszweckverbandsgesetzes von 1939 wesentlich Neues hinzufügen - greift man zu dem allgemein geregelten, sondergesetzlichen Verbandstyp des Planungsverbandes und erwägt die Bildung von Planungsgemeinschaften, wobei allerdings übersehen wird, daß diese ihrer Rechtsnatur nach ebenfalls nichts anderes als Zweckverbände sind. Wie sich aus der oben gezeigten Abgrenzung von Gemeindeverband und Zweckverband folgern läßt, gibt es zwischen beiden Formen keine dritte ¹⁾. Alle Bemühungen, neue Verbandstypen vom Zweckverbandsrecht her zu entwickeln, müssen daher notwendig ihre Grenzen an den Zulässigkeitsschranken des Zweckverbandes finden.

Bei der Bildung eines Zweckverbandes sind nun einige grundsätzliche Tatsachen zu berücksichtigen, deren Beachtung einer kommunalen Fehlentwicklung vorbeugen kann. Insbesondere gilt dies für die sondergesetzlichen Verbände. Gerade wegen ihrer engen Verwandtschaft zum Gemeindeverband bergen sie, fehl angewandt, eine erhebliche Gefahr für den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung und das kommunale Ordnungsgefüge in sich.

1) A.A. Weber, Gutachten 58.

I. Die Zweckverbandsbildung bedeutet die Verlagerung wesentlicher Entscheidungen aus der unmittelbaren Sphäre der verfaßten kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auf einen atypischen Verwaltungsträger. Schon die Übertragung einer einzigen Aufgabe auf den Verband schmälert den eigenverantwortlichen Entscheidungsbereich der Gemeinden bzw. der Gemeindeverbände. Wenn Willing und Müller ¹⁾ meinen, der Zweckverband beeinträchtigt das Eigenleben, die rechtliche Selbstständigkeit und die Selbstverwaltung der Beteiligten nur in geringem Maße, so ist dies eine sehr vordergründige Aussage ²⁾.

Müller widerlegt sich selbst, wenn er mit Recht sagt, die Übertragung einer Aufgabe bedeute Entäußerung von Rechtsmacht auf Seiten der einzelnen Mitglieder ³⁾.

In diesem Sinne muß auch die Äußerung Willings verstanden werden, daß der Zweckverband für die übertragene Aufgabe "ausschließlich zuständig" ist, "so daß auch die Selbstverwaltungskörperschaften lediglich nach Maßgabe ihres Stimmrechts auf die Willensbildung des insoweit übergeordneten Verbandes Einfluß nehmen können" ⁴⁾. Denn durch die Übertragung gehen alle Rechte und Pflichten, soweit sie sich auf die betreffende Aufgabe beziehen, kraft Gesetzes auf den Zweckverband über (§§ 2 Abs. 1 RZwVG, 2 Abs. 1 rhlpf. ZwVG) ⁵⁾. Je mehr Aufgaben aber Zweckverbänden zugewiesen werden, um so mehr löst sich die Einheit der kommunalen Verwaltung in viele Sonderverwaltungen unter verschiedenen Verbandsvorstehern auf. Die aus unmittelbarem Volkswahlen hervorgegangenen Parlamente

1) Willing 84; Müller 53.

2) Monz 23.

3) Müller 9; vgl. auch 183.

4) Willing 84.

5) Klüber in HdbkWP Bd. I, 555 f.

werden zu ausführenden und finanzierenden Delegationsorganen der Verbandsversammlung. Nicht mehr sie entscheiden über die kommunalen Belange, sondern die mittelbar gewählten Leitungsorgane der Zweckverbände ¹⁾. Die eigene Verantwortung schwindet. Mit der Selbständigkeit schrumpft die kommunale Selbstverwaltung; denn von Selbstverwaltung kann nur dort die Rede sein, wo Körperschaften ihre Aufgaben in eigener Verantwortung im eigenen Namen und mit eigenen Mitteln durchführen ²⁾. Werden die kommunalen Gebietskörper in den wichtigsten Bereichen der örtlichen Verwaltung praktisch ausgeschaltet, so wird die Selbstverwaltung als solche in Frage gestellt ³⁾.

Hierin liegt die der Rechtsnatur des Zweckverbandes innewohnende Gefahr; hierauf gründet sich gleichfalls aber auch der entscheidende Einwand gegen die Zweckverbandsbildung zur Lösung verwaltungsorganisatorischer Ballungsprobleme. Von seiner Rechtsnatur her an sich fähig, raumgestaltende Aufgaben zu übernehmen, tendiert der Verband durch die Häufung von kommunalen Funktionen, die einzeln an sich "verständige" Einschränkungen der Selbstverwaltung zum Wohle des gesamten Raumes darstellen, zu einem gemeindeverbandsähnlichen Status. Die Notwendigkeit und der Wille, die Probleme eines Ballungsgebietes möglichst einfach und wirksam zu lösen, verführen hier leicht dazu, auf Kosten der kommunalen Selbstverwaltung nur den tatsächlichen Erfolg zu sehen. Zwangsläufig führt dies dann zu bedenklichen, unter Umständen den Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechts verletzenden Lösungen ⁴⁾.

1) Hierzu Müller 284.

2) Müller 183 f.

3) Pünder 79.

4) Vgl. das Urteil des VGH für Nordrhein-Westfalen vom 21. August 1954 - VGH 3/53 - abgedruckt in DöV 1955, 248 ff.

Am Beispiel des vom Regierungspräsidenten in Köln am 8. März 1963 vorgelegten "Entwurfs eines Gesetzes zur Ordnung des Raumes Bonn" ¹⁾ zeigt sich mit aller Deutlichkeit, daß diese Gefahr tatsächlich besteht. Der "Regionalverband Bonn" soll ein Zweckverband mit dem Rechte der Selbstverwaltung sein (E § 1). Mitglieder sind die durch Eingemeindung zu vergrößernden, untereinander verflochtenen Gemeinden Bonn, Bad Godesberg, Beuel, Duisdorf und Menden, deren Territorium das "Verbandsgebiet" darstellt. Der Landkreis Bonn und der Siegburgkreis sollen mitgliedschaftsähnlichen Status erhalten. Die Verbandsorgane sind die Verbandsversammlung, welche aus den Delegierten der Vertretungskörperschaften der Beteiligten zusammengesetzt ist, der Verbandsausschuß und der Verbandsvorsteher. Der Verband wird finanziert durch Umlagen, Gebühren und Beiträge. Die Aufgaben sind sehr umfangreich (E §§ 6 ff). Dem Verband obliegt die gesamte Planung im Verbandsbereich; er stellt die Bauleitpläne auf und trifft die erforderlichen Maßnahmen zum Vollzug und zur Sicherung der Bauleitplanung. Der Verband plant die gemeinsame Wasserverbandswirtschaft, die Abfall- und Abwasserbeseitigung, die Koordinierung der Nahverkehrsmittel, die Verteilung der Schulen, Sportplätze, Krankenhäuser sowie Friedhöfe (E § 7) und sichert die Vorhaltung von Bau- und Bauaustauschgelände für die Verbandsmitglieder (E § 9). In erheblichem Umfang obliegt ihm aber auch die Ausführung seiner zentralen Planung. Auf Antrag einzelner Mitglieder kann er im Rahmen des Gesetzes Aufgaben von diesen übernehmen und darüber hinaus mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde den größten Teil der vorgesehenen Planung selbst durchführen (E § 10).

1) "Stellungnahme des Regierungspräsidenten in Köln zur Neugestaltung des Bonner Raumes"
Köln 1963.

Die dem Verband übertragenen Aufgaben sind überörtlicher Natur; insoweit bleibt der Entwurf innerhalb der oben aufgezeigten Zulässigkeitsgrenzen des Zweckverbandes. Jedoch birgt der Umfang der Aufgabenzuweisung einen Ansatzpunkt verfassungsrechtlicher Bedenken ¹⁾. Diese knüpfen an der hier grundsätzlichen Frage an, ob die kommunalorganisatorische Neuordnung überhaupt in der vorgeschlagenen Form eines solchen sondergesetzlichen Verbandes erfolgen kann.

Das Grundgesetz geht in Art. 28 Abs. 2 von einem kommunalen Ordnungssystem aus, welches als institutionell gewährleistete Träger überörtlicher Kommunalaufgaben die Gemeindeverbände vorsieht ²⁾. Dieser Grundsatz schließt zwar die Bildung von Verbänden zur Regelung einzelner Aufgaben nicht aus, macht jedoch die Zuweisung weit gespannter kommunaler Zuständigkeitsbereiche auf einen atypischen Verwaltungsträger unzulässig, da hierdurch das staatliche Ordnungsgefüge eine grundsätzliche Strukturveränderung erfährt.

Der "Regionalverband Bonn" ist nun kein Gemeindeverband im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz, auch wenn er im Gesetzentwurf mißverständlicherweise als solcher bezeichnet wird ³⁾, sondern ein sondergesetzlicher Zweckverband. Dem Zweckverbandscharakter aber widerspricht es, daß dem Verband eine Vielzahl von kommunalen Aufgaben übertragen wird, die in ihrem Zuweisungsumfang nicht einmal konkretisiert sind und deren Gegenstände zu einem erheblichen Teil den ureigensten gemeindlichen Aufgaben angehören. Der Verband

-
- 1) Vgl. dazu die Ausführungen des Oberbürgermeisters Dr. Daniels in der Sitzung des Rates der Stadt Bonn vom 20. Mai 1963, abgedruckt im Amtsblatt der Stadt Bonn 1963 Nr. 42, 186 f.
 - 2) Wimmer in NJW 1964, 1657.
 - 3) Vgl. § 5 nw. GkG, welches dieselbe Formulierung gebraucht.

ist daher teilweise - unter weitgehendem Ausschluß der Mitglieds Körperschaften - Träger typischer regulärer allgemeiner Verwaltungsaufgaben. "Damit aber übernimmt der Verband", wie Wimmer zu recht ausführt, "eine Ersatztätigkeit für die beteiligten Gemeinden, die ihm nach der Verfassung nicht zukommt, während die Mitglieder, wie etwa die Lex Bonn zeigt, allenfalls, aber auch nur, soweit sie sich den übergeordneten Interessen des Verbandes fügen, ausführen dürfen, was der Verband beschließt"¹⁾. Der "Regionalverband Bonn" ist in seiner in dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen Form unzulässig, weil er nicht ergänzendes, sondern ersetzendes Rechtsinstitut ist ²⁾.

II. Um ein gedeihliches Zusammenwirken zu gewährleisten, erfordert der Zweckverband der kommunalen Arbeitsgemeinschaft in dieser Hinsicht ähnlich - eine überschaubare Anzahl von Mitgliedern, die in ihrer kommunalpolitischen Potenz etwa gleichartig sind. Gebietsgröße und Einwohnerzahl, Verwaltungs- und Finanzkraft bestimmen das Verhältnis zu den Mitglieds Körperschaften, das Interesse und den Lösungswillen gemeinsamer Probleme. Je mehr daher eine gemeinsame Aufgabe in den Mittelpunkt des kommunalen Interesses rückt und an kommunalpolitischem Gewicht gewinnt, um so notwendiger ist die Ausgeglichenheit der Kräfte. Zwar kann durch die Verteilung der Sitze in der Verbandsversammlung das Verhältnis der Beteiligten in etwa abgestimmt werden. Die Verteilung ist jedoch allenfalls ein Hilfsmittel. Dem tatsächlich bestehenden Kräfteverhältnis wird sie wenig gerecht und ist kaum geeignet, den Anspruch eines großen und potenten Mitgliedes auf eine seinem kommunalpolitischen Gewicht entsprechende Berücksichtigung seiner Interessen

1) Wimmer in NJW 1964, 1657.

2) Dazu die kritische Würdigung des Vorschlags des Regierungspräsidenten in Köln durch Oberstadtdirektor Dr. Schmidt in der Sitzung des Rates der Stadt Bonn am 20. Mai 1963, Amtsblatt der Stadt Bonn 1963, Nr. 42, 189.

aufzufangen, geschweige denn, tief verwurzelte Interessengegensätze auszugleichen. Gerade in Ballungsbereichen wird daher meist ein Gleichgewicht der kommunalen Kräfte nicht gegeben sein.¹⁾ Der Raum wird eindeutig von den vielfältigen Ausstrahlungen der zentralen Stadtgemeinde beeinflusst und bestimmt. Weder die im Ballungsgebiet liegenden Gemeinden noch in der Regel die Landkreise können auf eine annähernd gleiche Häufung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Kräfte verweisen.

Differierende Potenz braucht jedoch nicht notwendig die erfolgreiche Zusammenarbeit bei Aufgaben mit kommunalpolitischer Wichtigkeit auszuschließen. Haben nämlich alle Beteiligten an der gemeinsamen Lösung ein gleiches Interesse, so vermag dieses durchaus, wie sich an mannigfaltigen Beispielen bestehender Zweckverbände nachweisen läßt, Unterschiede der Mitglieds Körperschaften auszugleichen. Freilich ist dies in Ballungsräumen selten der Fall. Die Randgemeinden einer zentralen Stadt gefallen sich in der augenblicklichen Lage recht gut, da ihnen die Nähe der Stadt Vorteile, insbesondere finanzieller Art, bringt. Wird hier eine Verbandsbildung erzwungen - eine freiwillige Bildung ist ohnehin praktisch so gut wie nicht möglich - , so entsteht die Gefahr, daß der Interessengegensatz in der Verbandsversammlung zu einer grundsätzlichen Opposition sämtlicher Landgemeinden gegen die zentrale Stadt führt und jede gedeihliche Zusammenarbeit lähmt.

Als Beispiel mag hier ein Hinweis auf den Zweckverband Groß-Berlin von 1911 genügen²⁾. Er hat sich nicht bewährt³⁾, weil u.a. die Unzufriedenheit und dauernde Gegnerschaft des größten und wichtigsten Mitgliedes sowie der durch die kommunale Zersplitterung hervor-

- 1) Hierauf beruhen die Schwierigkeiten, die sich bereits jetzt im Großraum-Hannover-Verband zeigen. Vgl. Information für den Haushaltsentwurf 1966 der Stadt Hannover, hg. vom Presse- u. Informationsamt der Landeshauptstadt Hannover.
- 2) Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 (GS S. 123).
- 3) Schroll 5; Stillhardt 77; Willing 87; Monz 26.

gerufene innere Widerstand gegen den Verband eine organische und einheitliche Entwicklung des Gesamt-
raumes verhinderten. Wenn man sich auch davor hüten
muß, dieses Beispiel zu verallgemeinern, so kann es
doch auf die dem Zweckverband innewohnende Unzuläng-
lichkeit in verwaltungsmäßig zersplitterten Ballungs-
gebieten hinweisen.

Der Gegenbeweis läßt sich durch das Beispiel der lang-
jährigen und zweifelsohne segensreichen Tätigkeit des
Ruhrsiedlungsverbandes nicht überzeugend erbringen ¹⁾²⁾.
Im Gegensatz zum städtischen Großraum fehlt es bei
diesem Verband an einem überlegenen Mittelpunkt und an
gegensätzlichen Interessenrichtungen. Der Verband
besteht vielmehr aus 18 Städten und 9 Landkreisen
annähernd gleicher äußerer Potenz, die gleichermaßen
die Verbandstätigkeit fördern.

III. Mit der Bildung eines Zweckverbandes steigt
schließlich die Einwirkungsmöglichkeit des Staates.
Die staatliche Behörde verleiht dem Verbands durch
Hoheitsakt Rechtspersönlichkeit. Nur der Staat hat
auch die Möglichkeit des Zwangszusammenschlusses.
Die Auflösung ist an die Genehmigung der Aufsichts-
behörde gebunden. Von Bedeutung ist schließlich das
Recht, Streitigkeiten zu entscheiden oder sie auf
Anrufung zu schlichten.³⁾

IV. Die oft notwendige Bildung mehrerer, sich in
ihrem Verbandsbereich überlagernder Zweckverbände
zwischen denselben oder verschiedenen Gebietskörpern
macht die Verwaltung schwerfällig, und zwar vor allem

1) Vgl. Willing 86.

2) Vgl. dazu "Das Ruhrgebiet - ein Rückblick, ein Aus-
blick", Rechenschaftsbericht des langjährigen Ver-
bandsdirektors Prof. Rappaport bei seinem Ausschei-
den am 1. Juli 1957, Städtetag 1951, 229 ff. Aller-
dings vertreten die Regierungsparteien im nw. Land-
tag die Auffassung, der Siedlungsverband Ruhrkohlen-
bezirk könne in Zukunft nur noch als Planungsgemein-
schaft bestehen bleiben. Dazu die Ausführungen des
Abg. Dr. Lauscher im nw. Landtag am 6. April 1965
(Sten.Ber. V/53. Sitzung S. 1918).

dann, wenn die Interessen der Mitglieder divergieren ¹⁾.

Die Vielzahl der Verbände führt zu einer unheilvollen Zersplitterung und Komplizierung der Verwaltung und schwächt das Leistungsvermögen ²⁾. Die einzelnen Mitglieder werden daher mit beträchtlichen Mehrkosten belastet, weil jeder Verband einer Organisation und eigener Verwaltungseinrichtungen bedarf.

Als Ergebnis ist daher festzuhalten: Auf Grund seiner Rechtsnatur als zusätzlicher Verwaltungsträger ist der Aktionsradius des Zweckverbandes auf atypische Verwaltungsaufgaben beschränkt. Innerhalb dieses Bereiches ist er ein ideales Instrument zur gemeinsamen Erfüllung einzelner - u.U. auch komplexer - interkommunaler Aufgaben, die nicht nur unter ausschließlich kommunalpolitischen Gesichtspunkten bedeutsam sind, und an deren überörtlicher Wahrnehmung eine überschaubare Anzahl in etwa gleich potenter kommunaler Körperschaften beteiligt ist. Auf dem Gebiet der Strom-, Gas- und Wasserversorgung, in dem gemeinsamen Betrieb öffentlicher Einrichtungen, u.U. auch wirtschaftlicher Unternehmungen, an denen alle Beteiligten gleichermaßen interessiert sind und nach Maßgabe ihres Interesses durch Umlagen und Ausschüttungen teilnehmen, ferner auf dem Gebiete der kommunalen Zusammenschlüsse zur Errichtung und Unterhaltung von Schulen, Sparkassen, Feuerlöschanlagen usw., zur Müll- und Abwasserbeseitigung, der Wasser- und Bodenverbände des Wasserrechts zeigt sich heute der eigentliche Anwendungsbereich und die große Bedeutung der Zweckverbände ³⁾. Im Bereich des raumordnungspolitischen Interesses haben die Zweckverbände nur einen bescheidenen Platz.

1) Stillhardt 30.

2) Vgl. Plünder, 118; Monz 23.

3) Vgl. hierzu die Zusammenstellung bei Willing 87 Anm. 5.

3) s. S. 143.

§§ 32 Abs. 1 RZwVG., 32 Abs. 1 rhlpf.ZwVG; 30 nw. GkG.

Zur dauerhaften und wirksamen Ordnung verflochtener Ballungsgebiete erscheint der Zweckverband zu eng, weil sei Wirkungskreis auf die Wahrnehmung bestimmter Verwaltungsaufgaben beschränkt ist ¹⁾. Die Vielschichtigkeit des kommunalen Lebens und der Verwaltungsbedürfnisse läßt sich nicht mit der Aufzählung von einzelnen Zuständigkeiten einfangen. Darüber vermögen letzten Endes auch nicht die sondergesetzlichen Verbandsbildungen hinwegzutäuschen ²⁾. Gewiß können die Sonderverbände Träger einer Mehrzahl enumerativer oder spezieller Zuständigkeiten sein; u.U. lösen sie auch einzelne großflächige Ballungsprobleme, wie etwa die Planungsaufgaben im Ruhrgebiet, im Großraum Hannover und im Untermaingebiet ³⁾. Ihre Schranken sind jedoch dann erreicht, wenn es gilt, diese Planungen insgesamt auch durch einen übergeordneten Rechtsträger zu realisieren. Dazu ist der Zweckverband nicht fähig. Auf Grund seines enumerativen, allenfalls speziellen Aufgabenumfangs hat er nur in sehr beschränktem Rahmen die Möglichkeit, variable Verwaltungssituationen zu meistern. Die Anzahl der im übertragenen Aufgaben ist nicht unbegrenzt. Der sondergesetzliche Verband - und das kann gar nicht genügend betont werden - ist und bleibt seiner Rechtsnatur nach ein Zweckverband, also ein zusätzlicher Verwaltungsträger, dessen Zulässigkeit in der Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes und an dem Ordnungsgefüge der verfaßten kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften seine Schranken findet.

- 1) Willing 87; Monz 25; ferner Pünder 131; hierzu kritisch Rotermund, Das Großraum-Hannover-Gesetz und die ersten Erfahrungen mit ihm, Landkreis 1966, 126.
- 2) Das erkennt Müller-Ibold, Kommunale Planungsgemeinschaften, Städtetag 1966, 13(14), wenn er meint, daß der sondergesetzliche Verband ideales Instrument zur Erfüllung der Planungsaufgaben einschließlich ihrer Durchführung sei.
- 3) Vgl. Neuffer, Das Großraum-Hannover-Gesetz vor der Bewährung, DöV 1963, 823 ff. Kritisch Nouvotrne, Das Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover als Teil des Kommunalrechts, DöV 1963, 819 ff. - Am 19. Aug. 1965 hat sich in Frankfurt/M. die "Regionale Planungsgemeinschaft Untermain" konstituiert. Die Planungsgemeinschaft ist ein Zweckverband, der für seine Mitglieder einen rechtsverbindlichen regionalen Raumordnungsplan aufzustellen hat.

Die Ordnungsprobleme der Ballungsgebiete greifen jedoch, auch wenn heute noch nicht überall evident, über diese Zulässigkeitsschranken hinaus. Jenseits dieser liegen daher die eigentlich zu lösenden Organisationsprobleme verwaltungsmäßig zersplitterter Ballungsräume.

e) Der Planungsverband

Dem Planungsverband, einem noch sehr jungen Instrument kommunaler Gemeinschaftsarbeit, ist vom Gesetzgeber die Aufgabe zugebracht, Divergenzen in der Planung eines verkehrs- und versorgungstechnischen, wirtschaftlich und kulturell einheitlichen Raumes mit verschiedenen primär zuständigen Planungsträgern weitgehend auszuschließen ¹⁾. Die einzelnen, von den kommunalen und sonstigen Trägern durchgeführten voneinander getrennten förmlichen Planungsverfahren bedingen lediglich eine materielle Koordinierung im Sinne des § 1 Abs. 3 - 5 BBauG. Diese reicht bei weitem nicht aus; vielmehr bedarf es zur sinnvollen Gestaltung einer gegenseitigen Abstimmung und Anpassung der Planungsmaßnahmen. Unterschiedlichkeiten in der Auffassung werden durch Verhandlungen nur schwer zu beseitigen sein. Da ein Planungsträger nicht gezwungen werden kann, sich an der Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne zu beteiligen oder seine Planung einem Flächennutzungsplan anzupassen, vermag ein einzelner nicht zur Abstimmung Bereiter jede Zusammenarbeit unmöglich zu machen und im übrigen die Feststellung von Bauleitplänen gegen seinen Willen ganz erheblich zu erschweren und zu verzögern. Vor allem in schwierigen Verhältnissen, wo sich Bauleitplanung und Fachplanung verschiedener Planungsträger überlagern und gerade die gemeinsame Planung oder doch Abstimmung und Anpassung der Maßnahmen am

1) Dazu Kohlhammer-Grauvogel Einführung III und Erl. I zu § 4 BBauG.

nötigsten wären, gelangt man nur selten zu Vereinbarungen. Wenn sich z.B. durch die Massierung des Verkehrs die verschiedenartigsten Verkehrsmittel auf gleichem Raum immer enger mit- und ineinander verflechten, aber auch in den Fällen sich hart im Raume stoßender Planungen, ergibt sich die Notwendigkeit, von vorneherein eine gemeinsame Planung in einheitlichem Verfahren durch einen aus allen beteiligten Planungsträgern gebildeten Planungsverband durchzuführen ¹⁾. Es ist ja auch kaum vorstellbar, wie Bodenordnungs- insbesondere Enteignungsmaßnahmen in einem Gebiet auf verschiedenen Ebenen durchgeführt werden sollen, wenn sich etwa die Verfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundesbahngesetz und den Enteignungsvorschriften des Bundesbaugesetzes überlagern. Hier hilft nur - und darin liegt die besondere Bedeutung des Planungsverbandes - der u.U. zwangsweise herbeizuführende Zusammenschluß aller Verfahrensträger zu einem neuen Träger der gemeinsamen Planungsaufgabe, zu dessen Gunsten sich die Beteiligten ihrer Hoheitsbefugnisse begeben ²⁾.

Der Planungsverband besitzt Zweckverbandscharakter; für seine Bildung sind also die oben bei der Darstellung des Zweckverbandes aufgezeigten Voraussetzungen zu beachten. Allerdings wird hier nur selten eine Auswahl der Mitglieder nach ihrer Verwaltungs- und Finanzkraft möglich sein; in der Regel ist vielmehr die Beteiligung aller Planungsträger eines bestimmten Gebietes um der notwendig gemeinsamen Planungen willen erforderlich. Gegen den Planungsverband bestehen dieselben Bedenken wie beim Zweckverband ³⁾. Der Planungsverband beschränkt, wenn auch nur auf Zeit, die

1) Vgl. hierzu den Bericht der Sachverständigenkommission nach dem Gesetz über die Unterrichtung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden vom 1.Aug.1961 (BGBl.I S.1109)vorgelegt am 24.Aug.1964, 14 ff insb. 22,

2) So zurecht Kohlhammer-Grauvogel Erl. I 1 zu § 4 BBauG.

3) Dazu vgl. von der Heide in Landkreis 1963, 358.

gemeindliche Selbstverwaltung in erheblichem Maße ¹⁾. Hinzu tritt ferner die Möglichkeit verstärkter Einflußnahme des Staates auf die Durchführung kommunaler Planungsaufgaben, die entweder durch die Beteiligung staatlicher Planungsträger im Verbande oder durch die Möglichkeit der Zwangsbildung erfolgen kann.

Was die Ordnung industrieller Ballungsräume angeht, so ist der Planungsverband von seiner Aufgabe her weder dazu bestimmt noch geeignet, hier taugliche Organisationsform zu sein ²⁾.

Die Bildung eines Planungsverbandes ist hingegen überall dort erfolgversprechend, wo allein mit der gemeinsamen Wahrnehmung von Planungsaufgaben die interkommunalen Probleme in vollem Umfange geregelt werden können ³⁾.

Betrachtet man die einzelnen Instrumente kommunalen Zusammenwirkens aus dem Blickwinkel des gesamten kommunalen Ordnungsgefüges, so zeigt sich deutlich, wie eng der Anwendungsbereich dieser Rechtsformen bemessen ist. Von der kommunalen Gemeinschaftsarbeit her ist keine endgültige Lösung schwieriger verwaltungsorganisatorischer Probleme zu erwarten und auch gar nicht einmal zu wünschen, es sei denn, daß man eine grundsätzliche Umgestaltung des gesamten kommunalen Systems in Kauf nimmt.

1) Monz 27; Kohlhammer-Grauvogel Erl.III 3 zu § 4 BBauG; Schütz-Frohberg Anm. 3 zu § 4 BBauG weist zurecht mit Nachdruck auf die der kommunalen Selbstverwaltung drohende Gefahr hin.

2) Monz 28.

3) Vgl. Neuffer, Die Stadtregion als Trägerin der Landesplanung, in Städtetag 1961, 608.

Im Gegensatz zu den verfaßten Selbstverwaltungskörperschaften sind alle Instrumente kommunalen Zusammenwirkens in ihrer Existenz, ihrer Ausgestaltung und vor allem in ihrem Erfolg in starkem Maße von Faktoren abhängig, die außerhalb ihrer selbst, ja nicht selten auch außerhalb der erfaßbaren und berechenbaren Sphäre liegen. Die Abhängigkeit hat die Anfälligkeit der Rechtsinstitute zur Folge, welche die Beteiligten oft genug veranlaßt, nicht die beste, sondern die allen Mitgliedern angenehmste Lösung anzustreben, um ein völliges Fehlschlagen, Streitigkeiten oder Aufkündigungen zu vermeiden.

Die Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit sind, für eine konkrete Situation geschaffen, ausgesprochene Individualbildungen. Um für die Zukunft ihrem Zweck gerecht werden zu können, bedürfen sie einer dauernden Umgestaltung und Anpassung an die jeweilige kommunalpolitische Lage. Sie sind verwaltungsorganisatorische Behelfsmittel, aber auch nicht mehr.

4. Die kommunalorganisatorische Ordnung in Ballungsregionen

Mit der Erkenntnis des Funktionsbereichs kommunaler Gemeinschaftsformen ist freilich für die weitere Entwicklung der Ballungsregionen noch nicht allzu viel gewonnen. Bevor jedoch die in der Literatur zahlreich genannten Vorschläge dargestellt werden und ein beschreibbarer Weg aufgezeigt wird, sind zur kommunalen Problematik der Regionen folgende Überlegungen anzustellen.

Es gibt in der Bundesrepublik eine ganze Anzahl von Gebieten recht unterschiedlichen Umfangs, die sich

durch eine besonders enge Verflechtung von Siedlung, Wirtschaft und Verkehr auszeichnen ¹⁾. Diese Gebiete, die hier als Ballungsregionen bezeichnet werden ²⁾, sind derart in sich geschlossen, daß ihre kommunalen Glieder in ihrer Entwicklung aufeinander angewiesen sind. Wie sich am Ruhrsiedlungsverband und am Verband Großraum Hannover sowie zahlreichen, zum Teil noch im Entstehen begriffenen Planungsverbänden und Gemeinschaften nachweisen läßt, drängen die Ballungsregionen zu einem kommunalverfassungsrechtlichen Überbau.

Das Bedürfnis nach einem einheitlichen Verwaltungsträger wird um so stärker, je mehr die Planungstätigkeit in der Ballungsregion auf praktische Ergebnisse und auf die Bildung von Gemeinschaftseinrichtung hin fortschreitet ³⁾.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen fehlt es zur Zeit in den Regionen an einem geeigneten Träger, der die vorhandenen räumlichen und sachlichen Zuständigkeiten in sich vereinigt oder koordiniert. In den Diskussionen darüber, wie man die Ballungsräume in kommunal-

- 1) Vgl. dazu "Verkehrsverhältnisse der Gemeinden", Bericht der Sachverständigenkommission vom 24. Aug. 1964, 14 ff, insb. 22 ff.
- 2) In dem Bericht der Sachverständigenkommission aaO werden sie "Verkehrsregionen" genannt. Weber, Gutachten 54 bezeichnet sie als "Planungsregionen". Die Bezeichnung "Stadtregion", die sich in der wissenschaftlichen Literatur ebenso wie in der öffentlichen Diskussion finden läßt, ist abzulehnen, einmal weil dieser Begriff zu eng erscheint, um alle Ballungsregionen zu umfassen, zum anderen aber, weil er von den kommunalen Spitzenverbänden, dem Städtetag, dem Landkreistag und Gemeindetag mit unterschiedlicher Sinngebung gebraucht wird. Vgl. dazu Region und Stadtregion, hg. vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1964, 17. Müller-Ibold, Die Stadtregion, in Die Stadt und ihre Region, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 8, Stuttgart und Köln 1962, 29 ff und Brügelmann, Grundprobleme der Stadtentwicklung, aaO 39 ff.
- 3) Weber, Gutachten 55; zurückhaltend Loschelder, Wandlungen 7.

organisatorischer Hinsicht in Ordnung bringen könnte, wird mindestens ebenso sehr erwogen, diese kommunalrechtlich adäquat zu verfassen wie ihnen den Status einer regionalen Planungsgemeinschaft zu geben. Bei den Erwägungen muß natürlich eingeräumt werden, daß die Tendenz zur kommunalverbandlichen Verdichtung nicht überall gleich stark und auch gleich zwangsläufig ist. In einigen Ballungsregionen mit ausgeprägt individueller Problematik wird man sich voraussichtlich schon bald zu einer sondergesetzlichen Verbandsbildung nach dem Muster des Verbandes Großraum Hannover genötigt sehen ¹⁾. In anderen in ihrer Struktur weniger problematischen Regionen dagegen, wird man sich auf längere Sicht hin noch von Fall zu Fall mit den konventionellen Instrumenten kommunaler Gemeinschaftsarbeit begnügen können.

Aber die Möglichkeiten der sondergesetzlichen Verbandsbildung sind begrenzt. Hält man sich die fortschreitende Agglomeration von Wirtschaft und Verkehr vor Augen, die ständig neue Probleme entstehen läßt, so erscheint es in der Tat ebenso wichtig wie auch sinnvoll, sich Gedanken über die künftige kommunale Verwaltungsorganisation in den noch im Entstehen begriffenen wie auch in den bereits existierenden Ballungsregionen zu machen ²⁾. Haben sich nämlich erst einmal die Verhältnisse so zugespitzt, wie in den großen Ballungszentren der Bundesrepublik, so kann der Gesetzgeber kaum mehr als ein Instrumentarium bereitstellen, mit dem Schwierigkeiten und Schäden allenfalls gemindert werden können. Für ein zielbewußtes, ein kommunales Gesamtgefüge anstrebendes Ordnen kommt diese Hilfe naturgemäß zu spät ³⁾.

1) Erwägungen dieser Art schweben z.B. bei der Neuordnung im Raum Bonn-Siegburg (vgl. Eildienst Landkreistag NW 1963, 168 ff).

2) Weber, Gutachten 55.

3) Nouvortne, Das Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover als Teil des Kommunalrechts, in DöV 1963, 819 (823).

Bei der Suche nach einem geeigneten Instrument wird von der Überlegung auszugehen sein, daß nur eine Rechtsform das vorhandene Wirrnis beheben und sich zwanglos in das System der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften einordnen wird, welche mit einem festen Organisationstyp ausgestattet allgemein durchführbar ist und welche die den Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit eigentümliche Abhängigkeit und Anfälligkeit nicht kennt.

a) Modelle kommunalorganisatorischer Neubildungen

Den in der vielfältigen Literatur angebotenen Vorschlägen kommunalorganisatorischer Neubildungen ist der Ausgangspunkt gemeinsam. Sie alle bewegen sich um die Frage, wie große Gebiete, die auf Grund ihrer Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur kommunalverfassungsrechtlich zu einer Integration drängen, aber von den Grenzen verschiedener Gemeinden und (oder) Landkreisen durchschnitten werden, zu einer kommunalpolitisch handlungsfähigen Körperschaft zusammengefaßt werden können ¹⁾.

Alle Vorschläge sind unter einem bestimmten Arbeitstitel bekannt geworden. Man spricht vom "Erweiterten Stadtkreis", dem "Stadt-Landkreis", dem "Gemeindefachbereich", dem "Nachbarschaftsverband" und neuerdings von dem "Regionalverband", ohne daß diese Kennzeichnung das wirklich Gemeinte immer treffend wiederzugeben vermöchte.

Von vornherein auszuklammern ist hier das als "Industrieller Großkreis" bezeichnete Modell ²⁾.

-
- 1) Dabei soll auf Radikalmittel wie die Eingemeindung und die Verschmelzung mehrerer Gemeinden zu einer Großgemeinde verzichtet werden.
 - 2) Dazu Willing 105 ff; Göb in Gemeinde 1959, 75 f; Pfeil, Großstadtforschung (1950) 111; Adenauer zitiert nach Städtetag 1929 Sp.217. Die Großkreis-Lösung hat nichts mit den durch die bad.Landkreisordnung vom 24. Juni 1909 beseitigten früheren badischen Großkreisen gemeinsam.

Seine Befürworter ¹⁾ verstehen darunter einen räumlich nicht erweiterten Landkreis, in dem durch großzügige und gleichmäßige Verlagerung der Industrie auf das Land eine einheitliche Industrielandschaft geschaffen werden soll und die jetzigen Großstädte im wesentlichen auf Funktionen von Handels- und Wirtschaftszentren beschränkt werden. Abgesehen davon, daß diese Lösung arg theoretisierend erscheint, handelt es sich hier weniger um das Problem der richtigen kommunalorganisatorischen Form als vielmehr um eine Frage der Raumordnung; denn Ziel dieses Vorschlags ist es, eine neue Agglomeration der Bevölkerung durch eine möglichst gleichmäßige gewerbliche und industrielle Durchdringung des Landkreises zu verhindern. Es geht hier also um die Frage der "Entballung".

Von den vorgeschlagenen Formen sind die vier zuerst genannten gemeindeverbandsähnliche Lösungen, die anderen besitzen die Rechtsnatur des sondergesetzlichen Zweckverbandes. Nur letztere gehören dem eingangs abgegrenzten Bereich der kommunalen Gemeinschaftsarbeit an. Im Interesse des Verständnisses und im Hinblick auf den ausgearbeiteten Lösungsvorschlag erscheint es hier angebracht, auch die gemeindeverbandlichen Konstruktionen darzustellen.

Alle Modelle befinden sich zur Zeit noch im Stadium der gedanklichen Konzeption. Sie stellen sich in den wesentlichen Grundzügen wie folgt dar ²⁾.

-
- 1) Zur Nieden, Der Industriekreis und sein Verhältnis zur Großstadt, in Constantin-Stein, Berlin 1926 Bd. I, 141 ff; Schmidt in seinem Gutachten zur Neugliederung vom 15. Aug. 1928, Drucksachen des Preussischen Landtages, III/2042 (1928/29) Sp. 144, 173 ff; Pagenkopf, Die dezentralisierte Selbstverwaltung, in JbKW 1934 Bd. II, 94 ff; insb: Der Großkreisgedanke, daselbst 158 ff; Von Turegg, Kommunale Großkreise, in Die Demokratische Gemeinde 1951, 160.
 - 2) Eine Übersicht geben auch die Leitgedanken zur Raumordnung im Siegerland 158 ff; insb. die Übersicht 11; ferner Willing 105 ff; Weber, Gutachten 35 ff; Thrum in Gemeinde 1960, 95 ff; Göb in Gemeinde 1959, 74 ff und in Gemeinde 1962, 148.

1. Der "Erweiterte Stadtkreis"

Der "Erweiterte Stadtkreis" bildet einen einheitlichen Verband, der sich aus der zentralen Stadt und den aus dem Landkreis ausgegliederten, die Stadt umliegenden Gemeinden zusammensetzt.

Ein Beispiel findet sich in § 15 des Musterentwurfs einer Deutschen Gemeindeordnung von 1947 ¹⁾, welcher zum ersten Male versucht hat, eine gesetzliche Grundlage für die Stadtkreis-Lösung zu formulieren. Die Vorschrift lautet in ihren ersten beiden Absätzen:

"(1) Soweit es die siedlungsmäßige Entwicklung eines Stadtkreises erfordert, können ihm benachbarte Gemeinden anstelle einer Eingemeindung unter Aufrechterhaltung ihrer Selbständigkeit, jedoch unter Ausscheiden aus dem Landkreis einbezogen werden. Dabei kann angeordnet werden, daß bestimmte Zuständigkeiten der einbezogenen Gemeinden auf dem Gebiet der Planung, der Siedlung, des Verkehrs und der Versorgung in die Zuständigkeit des Stadtkreises übergehen oder nur mit seiner Zustimmung ausgeübt werden dürfen. In jedem Falle übernimmt der Stadtkreis die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über diese Gemeinden.

(2) Die näheren Bedingungen werden durch Vertrag zwischen dem Stadtkreis und den beteiligten Gemeinden geregelt ²⁾.

1) Entwurf einer Deutschen Gemeindeordnung, Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 1, Braunschweig 1947, 18.

2) Bereits der sog. Weinheimer Entwurf einer Deutschen Gemeindeordnung hat eine ähnliche Vorschrift nicht mehr gekannt (abgedruckt bei Markull, Die Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24. Jan. 1950, Göttingen 1950, 163 ff).

Charakteristisch ist hier die Bildung eines echten Stadtkreises. Unter Aufrechterhaltung ihrer Selbständigkeit übernimmt die zentrale Stadt den anderen Gemeinden gegenüber die Aufgaben der ausführenden Kreisinstanz und mit ihnen gemeinsam die des Kreisverbandes sowie die überörtlichen Aufgaben der beteiligten Gemeinden (Planung, Siedlung, Verkehr, Versorgung usw.) in ihre Zuständigkeit ¹⁾ ²⁾.

Ähnliche Stadtkreis-Lösungen haben der ehemalige Oberbürgermeister von Stuttgart Dr. Strölin 1941 in seiner unveröffentlichten Denkschrift "Raumprobleme im Bereich der Großstadt" sowie der damalige Oberbürgermeister von Frankfurt/a.M. Dr. Blaum entworfen ³⁾.

Soweit Stadtkreisangelegenheiten berührt werden, will Blaum allerdings das Kommunalparlament der Zentralstadt durch Mitglieder aus den anderen Gemeinden zu einem Kreistag, ebenso auch die städtische Verwaltungsspitze (Magistrat) durch Beigeordnete aus dem weiteren Stadtkreis zu einem Kreisausschuß erweitern.

Die Mitgliedsgemeinden sollen jedoch auf die Wahl des Oberbürgermeisters, dem auch alle Auftragsangelegenheiten übertragen werden, keinen Einfluß nehmen können. Blaum sieht den Vorteil seines Vorschlages darin, daß der Landkreis durch das Ausscheiden der mit ihm im übrigen nicht konformen angestädterten Umlandsgemeinden entlastet wird und seine ganze Kraft als

-
- 1) Mit eingehender Erörterung Willing 116 ff; vgl. auch die Begründung des Entwurfs, aaO 173 f.
 - 2) Von Leyden, Annexierung und Mandat, in Selbstverwaltung 1949, 80, bezeichnet die Konstruktion des § 15 des Städtetagentwurfs als völlig verfehlt. Seiner Ansicht nach ist die Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit an die zentrale Stadt nur für die Planung gerechtfertigt.
 - 3) Blaum in RVBl. 1941, 673 f.

Gemeindeverband den ländlichen Aufgaben ausschließlich widmen könne, zum anderen aber darin, daß der verwaltungsmäßige Gegensatz Landkreis - Stadt entfiele.

II. Die Stadt - Landkreis - Lösungen

Dem gegenüber sind für die Stadt-Landkreis-Lösungen ¹⁾ charakteristisch, daß bei ihnen die zentrale Stadt und der Landkreis selbständig nebeneinander bestehen bleiben. Nach Strölin ²⁾ sollen die kreisfreie Stadt und der umgebende Landkreis ihre gegenseitige Selbstständigkeit zwar behalten, aber im Wege der Realunion mit einer gemeinsamen Verwaltungsspitze ausgestattet, die Ämter des Oberbürgermeisters und des Landrats also in einem Amtsträger vereinigt werden. Diese Realunion soll nach Bedarf durch Zusammenlegung weiterer Ämter noch ausgedehnt und sogar bis zur völligen Verschmelzung beider Verwaltungsapparate fortgeführt werden können.

Unter der Herrschaft des Führerprinzips im Kommunalrecht war dieser Vorschlag verhältnismäßig leicht zu verwirklichen. Nachdem seit 1945 in der Kommunalverfassung der westdeutschen Länder weitgehende Veränderungen eingetreten sind, ist die Lösung nicht mehr zu praktizieren ³⁾. Die heutigen Gemeinde- und Kreisverfassungen haben - mit einigen Differenzierungen - die Willensbildung und vorwiegend auch die Leitung des eigentlichen Verwaltungsapparates der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auf kollegiale Organe übertragen, die unmittelbar oder mittelbar von der Bevölkerung gewählt werden. Um eine Verwaltungseinheit

1) Willing 113 ff; Strölin, 3. Abschnitt C II; Weber, Gutachten 36 f.

2) Strölin aaO.

3) Weber, Gutachten 36; kritisch und ablehnend ebenfalls Willing 115.

zwischen zwei Selbstverwaltungskörpern zu bilden, müßten daher zumindest die kollegialen Verwaltungsorgane (Magistrat, Kreisausschuß) zusammengefaßt werden. Unübersehbare Schwierigkeiten würden aber entstehen bei der Zusammenfassung weiterer wichtiger Verwaltungsämter, die, wie Willing ¹⁾ überzeugend ausführt, aus Gründen der organisatorischen Zweckmäßigkeit als auch der Verwaltungsvereinfachung und der Kostenersparung notwendig wären.

Diese Nachteile vermeidet weitgehend das von Klüber ²⁾ entwickelte Modell des Industrie-Kreises, welches seiner Grundkonzeption nach eine Stadt - Landkreis - Lösung darstellt. Klüber geht von dem Gedanken aus, der Stadt-Landkreis müsse so gestaltet werden, daß unter Ablehnung jeder Eingemeindung zwar die kommunalen Grenzen bestehen bleiben, aber ohne Errichtung zusätzlicher Behörden oder Körperschaften die einheitliche Planung in einem größeren Gebiet sowie gleiche Lohn- und Steuersätze gewährleistet sind. Die eine kreisfreie Industriestadt umgebenden Landkreise sollen daher ganz oder teilweise zu einem Industriekreis zusammengefaßt werden. Die Gemeinden des Umlands, im gewissen Umfange auch die zentrale Stadt, behalten ihre kommunale Selbständigkeit. Gemeinsam bilden sie den Stadt-Landkreis mit Kreistag und Kreisausschuß. Die Industriestadt behält daneben ihre Stadtverordnetenversammlung; ihre Mitglieder sollen mindestens teilweise mit den Vertretern der Stadt im Kreistag identisch sein.

1) Willing 115 f.

2) Klüber in DöV 1953, 117 f; ders. in Raumforschung und Raumordnung 1954, 74 ff; 1956, 106 ff; ferner in HdbkWP Bd. I, 572 ff.
Dazu auch Klübers Gesetzesentwurf eines Industriekreises, abgedruckt in "Städtetag", Deutscher Städtetag, Arbeitsergebnisse der Kommission I und der Kommission II des Rechts- und Verfassungsausschusses, Köln-Marienburg, 28. Dez. 1957, Anlage.

Da die Industriestadt wirtschaftlich und ihrer Bedeutung nach den Schwerpunkt des Industriekreises darstellt, müsse das Amt des Verwaltungsleiters der Stadt und des Kreises in einer Hand liegen. Die für die Integration des Stadt-Landkreises wichtigen Ämter (Planung, Bauamt, Kämmerer) sollen zusammengelegt werden. Alle überörtlich bedeutsamen Aufgaben wie die überörtliche Planung, Erschließung und Versorgung, Festsetzung der Grundsteuersätze und soweit erforderlich auch die öffentlichen Betriebe, Einrichtungen (Krankenhäuser, Schulen usw.) sollen dem Industriekreis zur Wahrnehmung für das Kreisgebiet übertragen werden. Wie der Landkreis seine koordinierende und lastenausgleichende Funktion über alle kreisangehörigen Gemeinden ausübt, so könne auch der Industriekreis in gleicher Weise für das gesamte Gebiet einschließlich der bisher kreisfreien Städte tätig werden. Der Industriekreis, dessen Organisation im übrigen weitgehend dem Verwaltungsaufbau der Landkreise anzugleichen sei, solle allerdings nur dort zur Anwendung kommen, wo die bisherige Einteilung in kreisfreie Städte und Landkreise sich als unzulänglich erwiese.

Den Vorteil des Modells sieht Klüber u.a. darin, daß die zwangsläufigen Gegensätze zwischen einer Großstadt und den sie umgebenden industrialisierten Landkreisen verschwinden und einem einheitlichen Industriegebiet bei Aufrechterhaltung der kommunalen Selbständigkeit der Mitglieder auch in seiner Verwaltung eine einheitliche Zielsetzung gegeben wird, die sich zum Wohle aller Teile der Bevölkerung auswirke. Eingemeindungskämpfe und Ressentiments würden dadurch vermieden ¹⁾.

1) Klüber in DöV 1953, 118.

III.

"Die Stadtunion"

Während der zweiten Fliegenden Pressekonferenz des Deutschen Städtetages hat Krebsbach ¹⁾ ein dem Industriekreis Klübers sehr ähnelndes Modell unter dem Arbeitstitel "Stadtunion" skizzenhaft vorgestellt. Die Stadtunion ist eine neue Gebietskörperschaft mit primären Zuständigkeiten und eigener Willensbildung. Die in ihr verbundenen Gemeinden behalten eine gesetzlich gesicherte Teil-Selbständigkeit, praktiziert durch eine eigene Gemeindevertretung und eine eigene Verwaltungsbehörde. Die Hoheitsrechte der Stadtunions-Gemeinden sind daher nur insoweit beschränkt, als zentrale Funktionen dies erfordern. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Unionsgemeinden stellt sich Krebsbach dem Beispiel der Bezirksverwaltungen in Hamburg und Berlin entsprechend vor, ohne aber einen konkreten Vorschlag zu machen; sie soll nach seinen Vorstellungen in den Grundzügen gesetzlich geregelt werden, und zwar mit der Maßgabe, daß übereinstimmende Beschlüsse der Gemeindevertretungen die Zuständigkeiten der Union jederzeit erweitern können. Die Auftragsangelegenheiten sollen grundsätzlich bei der Union liegen. - Das Ganze ist als Angebot an die Stadtregion zur freiwilligen Übernahme gedacht. Die Stadtunion soll eine zwischen den Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit und der Eingemeindung liegende kommunalverfassungsrechtliche Form sein, "die die Nachteile vertraglicher Vereinbarungen über die gesamte Erfüllung von Einzelaufgaben vermeidet, andererseits aber die Gebietshoheit und damit verbundene Verwaltungsbefugnisse der sich vereinigenden Gemeinden in einem bestimmten Umfange bestehen läßt" ²⁾.

1) Krebsbach in "Die Stadt und ihre Region" 75 f.

2) Krebsbach, aaO 75.

IV. "Gemeindewirtschaftsverband"

Wenig bekannt geworden ist das Modell des Gemeindewirtschaftsverbandes, welches Hettlage auf der Tagung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung "Stadt und Umland" am 6. Mai 1954 in Offenbach entwickelt hat ¹⁾. Der Verband soll als überörtlicher Gemeindeverband Träger landesplanerischer und wirtschaftlicher Aufgaben sein, der den jeweiligen geschlossenen Wirtschaftsbereichen entsprechend durch Sondergesetz zu gründen sei. Da mit der freiwilligen Verwirklichung eines solch umfassenden Zusammenschlusses auch bei der Beschränkung auf wirtschaftliche Aufgaben nicht zu rechnen sei, müsse gesetzlich die Möglichkeit einer Zwangsbildung geschaffen werden.

Der Verband müsse, so führt Hettlage aus, auch hoheitliche Befugnisse ausüben können, ohne daß ihm freilich die Allseitigkeit des Wirkungsbereichs einer verfaßten kommunalen Grundkörperschaft zukommen könne. Wohl aber müsse ihm in seinen wirtschaftlichen und landesplanerischen Aufgaben der Vorrang der Trägerschaft gegenüber den Mitgliedskörperschaften zuerkannt werden, so daß er und nicht die Mitglieder über die Frage zu entscheiden hätten, welches Glied welche Aufgabe in seinem Bereiche zu erfüllen habe. Als innere Verfassung für den Gemeindewirtschaftsverband schlägt Hettlage den Status eines echten Gemeindeverbandes vor, d.h. einer Körperschaft von Körperschaften mit klarem Hervortreten der Mitgliedsschaftsrechte der beteiligten Körperschaften. Die Vertretungskörperschaft des Verbandes müsse daher aus mittelbaren Wahlen und nicht etwa aus unmittelbaren hervorgehen.

1) Hettlage in Gutachten "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit" 122.

V. "Kommunaler Nachbarschaftsverband"

Der Würzburger Oberbürgermeister Dr. Zimmerer ¹⁾ hat auf der Hauptausschußsitzung des Bayrischen Städteverbandes am 13. Oktober 1961 in Coburg zur Lösung des Stadt-Umland-Problems vorgeschlagen, neben dem traditionellen Zweckverband unter dem Arbeitstitel "Kommunaler Nachbarschaftsverband" einen neuen gesetzlichen Typ kommunaler Integration zu schaffen, der bei tunlicher Schonung der Selbständigkeit der in ihm zusammengefaßten Gemeinden doch in der Lage ist, eine Mehrheit gemeinsamer kommunaler Aufgaben sachgerecht und effektiv zu erfüllen. In Gebieten, wo zwischen zwei oder mehreren Gemeinden nur ein oder zwei Wechselbeziehungen zu regeln sind, könne man zwar durchaus mit dem konventionellen Instrumentarium kommunaler Gemeinschaftsarbeit auskommen. Es gäbe aber zahlreiche Fälle, wo die Verflechtungen vielfältig geworden seien. Hier müsse der Zweckverband infolge seiner Ausrichtung auf bestimmte, eng begrenzte Spezialaufgaben zwangsläufig versagen; er sei ungeeignet, in Ballungsräumen einen organisatorischen Träger zu liefern, der Siedlungsraum, Wirtschafts- und Verwaltungsgebiet zur Deckung bringen könnte. Deshalb müsse neben dem traditionellen Zweckverband ein Kommunalverband neuer Art entwickelt werden. Dieser Verband müsse umfassender sein als der Zweckverband. Er müsse Träger aller Aufgaben sein können, die in seinem Bereich der überörtlichen Regelung und der kommunalen Zusammenarbeit bedürften. Im Gegensatz zum Zweckverband, der durch seine spezialisierte "Aufgabenbezogenheit" charakterisiert werde, müsse der kommunale Nachbarschaftsverband mehr "gebietsbezogen" sein.

1) Zimmerer, Die Stadt und ihr Umland, Referate und Diskussionsbeiträge aus der Hauptausschußsitzung des Bayrischen Städteverbandes am 13. Okt. 1961 in Coburg, 32 ff; auszugsweise auch wiedergegeben in dem Gutachten "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit" 122 f.

Vor allem, so führt Zimmerer weiter aus, müsse der Nachbarschaftsverband mit der Fähigkeit ausgestaltet werden, durch Beschluß seiner zuständigen Organe neue Aufgaben zu übernehmen, die bei seiner Gründung noch nicht bekannt waren, ohne daß es hierzu eines neuen umständlichen Gründungsverfahrens bedürfe. Weiterhin müsse der Verband ermächtigt werden, für seinen Bereich Satzungen zu erlassen. Verwaltungsanordnungen zu treffen und auch die Regelung finanzieller Beziehungen ermöglichen. In ihn sollte im Bedarfsfalle schließlich ein etwaiger Planungsverband nach dem Bundesbaugesetz eingebettet sein.

VI. Der "Regionalverband"

Auf dem 45. Deutschen Juristentag im September 1964 in Karlsruhe hat Weber unter der Bezeichnung "Regionalverband" einen Verbandstyp entwickelt ¹⁾, der eine Kombination der Elemente des Ruhrsiedlungs- und des Hannover-Verbandes mit den Gedanken Hettlages und Zimmerers darstellt.

Der Verband soll eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft mit den kreisfreien Städten und Landkreisen, nach Möglichkeit auch mit den kreisangehörigen Gemeinden der Region als seinen Gliedern sein. Nach Meinung Webers soll der Regionalverband nicht als Gebietskörperschaft anzusehen sein, "weil er die damit verbundene Universalität des kommunalen Wirkungskreises nicht in Anspruch nehmen könnte". Die Bildung des Verbandes sollte vorerst noch nicht für alle Planungsregionen obligatorisch sein, weil Bedürfnis und Entwicklungsreife noch nicht in allen Ballungszentren vorhanden seien.

1) Weber, Gutachten 56 ff.

Der Verband kann, wie Weber ausführt, nur überörtliche Aufgaben übernehmen, die sich in solche der Selbstverwaltung und solche der staatlichen Auftragsverwaltung (Pflichtaufgaben nach Weisung) aufzugliedern haben.

Zum Aufgabenkreis des Regionalverbandes, den dieser mit aufsichtsbehördlicher Genehmigung erweitern kann, gehören zunächst die Regionalplanung, sodann alle Aufgaben, die der Regionalplanung unmittelbar akzessorisch sind, so vor allem Maßnahmen der Bodenvorratspolitik, der Flächensicherung und entwicklungsbestimmende Vorkehrungen, wie sie in § 6 Abs. 3 des Großraum-Hannover-Gesetzes sind. Dazu gesellen sich als weitere Funktionen die Nahverkehrsbedienung, Siedlung, Versorgung mit Strom, Gas und Wasser, Schulwesen (in den weiterführenden Schulen), Kulturförderung, Krankenhauswesen, Abwasser- und Müllbeseitigung, Industrieansiedlung usw.¹⁾. Nicht alle Regionalverbände brauchten auf allen erwähnten Gebieten mit der Zuständigkeit einer definitiv eigenen Aufgabenerfüllung ausgestattet zu sein. Ebensowenig sei eine Uniformität im Funktionsbereich anzustreben. Jedoch sollte der Verband als gesetzlicher Organisationstypus so angelegt sein, "daß sein Rahmen den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend nach den angedeuteten Richtungen hin ausgefüllt werden kann". Zu seinen Zuständigkeiten gehört nach Ansicht Webers notwendig auch ein eigenes Satzungsrecht und diejenigen Verwaltungsbefugnisse, die er zur Führung seiner Einrich-

1) Von diesen typisch kommunalpolitischen Aufgaben hat der Deutsche Gemeindetag in seinen "Grundsätzen zur interkommunalen Zusammenarbeit in Ballungsräumen" (März 1962), abgedruckt in Gemeindetag 1962, 189, gesagt, daß sie zur Besorgung in interkommunaler Zusammenarbeit drängen. Ähnlich hat auch Isbary in seinem Gutachten "Regionale Probleme der Raumordnung", das er im Auftrag des Landkreises Saarbrücken 1963 ertattete (130 f), die kommunalen "Vollzugsaufgaben" eines Regionalverbandes umrissen.

tungen benötigt sowie das Recht, Umlagen bei seinen Gliedern zu erheben. Im übrigen soll der Verband in seiner Ausgestaltung dem Großraum-Hannover-Verband nachgebildet werden. Wie Weber ferner ausführt, besitzt der Regionalverband nicht Zweckverbandscharakter, sondern ist ein rechtlich in unmittelbarer Nähe der verfaßten kommunalen Gebietskörperschaften einzuordnender Verband ¹⁾.

Es kann kaum bestritten werden, daß der Erweiterte Stadtkreis, die Stadt-Landkreis-Lösungen sowie die Stadtunion dort, wo sie auf entsprechende kommunale Verhältnisse treffen, manche Vorzüge aufweisen. Sie stellen einen Versuch dar, das Streben der zentralen Stadt, den sie umschließenden Raum auch verwaltungsmäßig entsprechend ihren Zentralfunktionen einheitlich zu bestimmen, und den Wunsch der Umland gemeinden nach Selbständigkeit auszugleichen. Auf bekannten verwaltungsorganisatorischen Elementen aufbauend, kommen sie in ihrer Wirkung einer modifizierten Wiedereinkreisung der Stadt gleich ²⁾ und führen dadurch zu einer weitgehenden kommunalen Integration des Stadt-Umland-Bereiches.

In der Literatur und der öffentlichen Diskussion haben diese Modelle kaum Sympathien gefunden ³⁾. Gegen sie wird eingewandt, sie seien wenig selbstverwaltungsfreundlich, sie drängten die städtischen

1) Weber, Gutachten 58.

2) Eine Wiedereinkreisung empfiehlt daher als naheliegend Isbary 77.

3) Göb in Gemeinde 1959, 76 und 1962, 148; Monz 29 f; Region und Stadtregion, hg. vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen. 1964, 17 ff; dazu näher Willing 105 ff.

Umlandgemeinden in ein Abhängigkeitsverhältnis zur zentralen Stadt, das eingemeindungsähnliche Merkmale aufweise.

Da die Region einer Stadt meist verwaltungsmäßig mehrere Landkreise überlagere oder aber kleiner sei als der sie umschließende Gemeindeverband, durch die kommunalorganisatorische Erfassung der Region den Landkreisen aber regelmäßig die finanzkräftigsten Gemeinden genommen würden, sei in vielen Fällen eine Neuordnung der Landkreise unumgänglich, um deren Funktionsfähigkeit zu erhalten ¹⁾. Die Industriekreise bzw. Stadtunionen vereinigten unverhältnismäßig große Verwaltungs- und Wirtschaftskräfte in sich, so daß das Leistungsgefälle zwischen ihnen und den angrenzenden Landkreisen fast unüberwindbar erscheine und die Ballungstendenz damit neuen Auftrieb erlange. In der Bundesrepublik würden schließlich 56 Stadtregionen die Existenz der Bundesländer in Frage stellen.

Kann die Richtigkeit der Argumente auch nicht angezweifelt werden, so sind die Gründe für die Ablehnung der genannten Modelle doch letztlich nicht ausschlaggebend. Wesentlich ist ein anderes: keines der Projekte ist fähig - auch nicht bei entsprechender Umgestaltung - Grundtyp für die kommunalorganisatorische Erfassung aller Ballungsregionen in der Bundesrepublik zu sein.

1) Die Argumente, die Blaum in RVBl. 1941, 674 für das Ausscheiden der Randgemeinden aus dem Landkreisverband anführt, sind unrichtig. Viele Landkreise würden tatsächlich in ihrer Existenz bedroht. Die scharfe Ablehnung der Vorschläge vonseiten der Landkreise wurzelt daher keineswegs in Prestigeansprüchen, sondern beruht auf realen Existenzgedanken. Vgl. dazu Region und Stadtregion aaO.

Der Industriekreis - das hat auch Klüber bei den Erörterungen des Themas auf der Jahreshauptversammlung des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik am 30. Mai 1958 in Duisburg einräumen müssen ¹⁾ - ist nur dort denkbar, wo eine größere oder große Stadt auf Grund ihrer Zentralfunktionen bestimmend und umgestaltend in die umliegenden Landkreismunicipalitäten hineinwirkt, ohne daß diese selbst schon in die Siedlungseinheit der Stadt einbezogen sind ²⁾. Bilden Stadt und Umland bereits einen einheitlichen Siedlungs-Verkehrs- und Wirtschaftsraum, wird die enge Verflechtung den Industriekreis bald zwingen, im Wege der Kompetenz-Kompetenz immer mehr Zuständigkeiten an sich zu ziehen, daß schließlich die Umlandgemeinden nur noch de iure bestehen. Der Zusammenschluß kommt hier einer Eingemeindung gleich. Verfehlt ist das Projekt auch dann, wenn Stadt und Umland eine allzu unterschiedliche Wirtschaftsstruktur aufweisen. Differenzen dieser Art haben meist gegensätzliche Bedürfnisse und Interessen zur Folge, welche die neue Gebietskörperschaft nicht nur erheblich belasten, sondern ihre Tätigkeit u.U. von vornherein zum Scheitern verurteilen ³⁾. Gleiches gilt für den Erweiterten Stadtkreis und die Stadtunion ⁴⁾.

Da die genannten Modelle an sehr enge Voraussetzungen geknüpft sind, andererseits sich aber ihre Wirkung in den mit einer modifizierten Wiedereinkreisung verbundenen Vorteilen erschöpft, wird man zurecht ihre Berechtigung als neue Verbandstypen anzweifeln dürfen.

1) Eildienst Landkreistag NW 1958, 136 ff, 140.

2) Weber, Gutachten 37 f.

3) Göb in Gemeinde 1959, 76 und 1962, 148.

4) Krebsbach in Die Stadt und ihre Region 75 f.
hat diese Fragen leider nicht angeschnitten.

Die Bildung einer neuen Gebietskörperschaft erscheint jedenfalls in den Gebieten entbehrlich, die gerade als typische Anwendungsbereiche für den Stadtkreis, den Industriekreis und die Stadtunion gedacht sind. Wie sich an den Beispielen Göttingen und Siegen überzeugend nachweisen läßt, genügt zur befriedigenden Ordnung der Stadtregionen die Anpassung des herkömmlichen Körperschaftssystems an die jeweils bestehenden kommunalen Verhältnisse. Zur kommunalorganisatorischen Erfassung der Ballungsregionen, die sich aus einer oder mehreren großen Städten und mehreren Landkreisen zusammensetzen, vermögen diese Projekte nur wenig beizutragen. Sie sind zu eng, um hier zu einer allgemein durchführbaren Lösung zu führen. Die großflächigen, gebietsbezogenen Wechselbeziehungen und Verflechtungen können verwaltungsorganisatorisch nicht dadurch erfaßt werden, daß man einfach eine riesige Übergemeinde schafft ¹⁾. Diese Erkenntnis gewinnt in neuerer Zeit an Boden, wie sich an den Vorschlägen Hettlages, Zimmerers und Webers nachweisen läßt.

Hettlage will die Ballungsregionen kommunalorganisatorisch durch einen echten Gemeindeverband erfassen, der aber in seinem Wirkungsbereich ausschließlich auf die Wahrnehmung überörtlicher landesplanerischer und wirtschaftlicher Aufgaben beschränkt sein soll. Der Gemeindefachverbandsverband kann daher als Verwaltungsträger nur in Regionen Anwendung finden, wo sich die einer überkommunalen Regelung bedürftigen Probleme in landesplanerischen und wirtschaftlichen Angelegenheiten erschöpfen. Ist dies jedoch nicht der Fall, so zeigt sich der Verband wegen seines engen sachlichen Zuständigkeitsbereichs als untaugliches Instrument. Hierin

1) Einen Anhaltspunkt für das ungeheure Ausmaß der neuen Körperschaften mag die Abgrenzung der einzelnen Regionen nach der Methode Boustedts geben. Dazu Boustedt, Die Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, in Band XIV der Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1960.

liegt zweifellos die Schwäche des Modells, die das Projekt als Verbandstyp zur kommunalorganisatorischen Erfassung der Ballungsregionen ungeeignet erscheinen läßt.

Der Nachbarschaftsverband Zimmerers und der Regionalverband Webers sind dagegen daraufhin angelegt, die jeweils regelungsbedürftigen regionalen Aufgaben übernehmen zu können. In ihrer Konstruktion zeigen sie sich elastisch genug, um sich ohne Aufgabe ihres Verbandstyps den jeweiligen Bedürfnissen und Eigenarten einer Ballungsregion anpassen zu können. Bedenken gegen diese Modelle ergeben sich jedoch aus einem anderen Grund. Zimmerer wie Weber wollen ihren Verbandstyp in eine Rechtsform kleiden, die nach ihrer Ansicht zwischen den traditionellen Formen des Zweckverbandes und des Gemeindeverbandes einzuordnen wäre ¹⁾. Wie oben festgestellt, ist ein solcher Zwischentyp nicht denkbar. Verbandliche Zusammenschlüsse zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, die Rechtspersönlichkeit besitzen, können nur Zweckverbände oder Gemeindeverbände sein. Nachbarschaftsverband wie Regionalverband sind ihrer Rechtsnatur nach sondergesetzliche Zweckverbände und damit trotz ihrer gemeindeverbandsähnlichen Ausgestaltung zusätzliche Verwaltungsträger. Als solchen aber stehen ihnen die oben gegen die Bildung von Sonderverbänden genannten grundsätzlichen Bedenken gegenüber, die sie als Ersatzform der Gemeindeverbände unzulässig erscheinen lassen.

b) Der Regionalverband als Träger regionaler Aufgaben

Für das hier zu erörternde Modell wird in Anlehnung an bekannte Parallelen wie die Landschaftsverbände ¹⁾ und die Bezirksverbände ²⁾ die Bezeichnung "Regionalverband" vorgeschlagen. Der Name erscheint geeignet, weil die neue Körperschaft als kommunalorganisatorischer Träger eine Ballungsregion umfassen und erfassen soll.

Der Regionalverband müßte ein echter Gemeindeverband sein ³⁾⁴⁾. Nur als solcher wäre er fähig, alle Angelegenheiten, die für die Förderung und Sicherung einer geordneten Gesamtentwicklung der Region und ihrer den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Anforderungen entsprechenden Gestaltung von Bedeutung sind, sowie Ausgleichsfunktionen wahrzunehmen. Um die notwendig einheitliche Verwaltung zu gewährleisten, könnte der Regionalverband durch spezielle und generelle Zuweisung der sachlichen Zuständigkeiten weitgehend in der Erfüllung seiner Aufgaben von seinen Gliedern unabhängig sein. Davon abgesehen bestehen gegen die Bildung eines Sonderzweckverbandes aus der Art der zu übernehmenden Aufgaben heraus grundlegende Bedenken. Zwar ist der Sonderverband fähig, überörtlich-primäre Angelegenheiten wahrzunehmen; sein Funktionsbereich erschöpft sich jedoch in der Erfüllung atypischer Verwaltungszwecke. Der Regionalverband wird, insbesondere in Ballungsräumen, Aufgabenkomplexe zu übernehmen haben, die dem Bereich der allgemeinen (typischen) kommunalen Verwaltung angehören.

1) Nach der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Mai 1953 (GV NW S. 271).

2) Nach der Bezirksordnung für den Freistaat Bayern vom 27. Juli 1953 (Bay. AS I S. 599).

3) Vgl. Entwurf Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, hg. vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Sept. 1965, 9; ferner Neugestaltung des Bonner Raumes, Stellungnahme der Stadt Bonn zu dem mit Verfügung des Herrn Regierungspräsidenten Köln vom 7. Aug. 1962 übersandten Fragenkatalog, 9 ff und Hettlage in Zwischen-gemeindliche Zusammenarbeit 122. Umlauf und Halstenberg, Organisation und Verfahren der Regionalplanung im Großraum Hannover, Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Großraums Hannover,

Als Mitglieder sind die Landkreise und kreisfreien Städte berufen. Der Regionalverband bildet gegenüber allen Gliedern den nächstweiteren Verband im kommunalen Gesamtsystem. Seine Bildung kann nicht dem freiwilligen

3) s.S. 169

Essen-Köln 1961, 4 lehnen die Bildung eines Gemeindeverbandes mit der Begründung ab, daß diese zu dem Komplex grundsätzlicher Probleme einer generellen Neuordnung der Verwaltungsgliederung gehöre. Zur Stellung der höheren Gemeindeverbände im Verfassungsrecht Schnur, Grundgesetz, Landesverfassungen und "Höhere Gemeindeverbände", DöV 1965, 114 ff.

- 4) Die Regierungsparteien im nw. Landtag, CDU und FDP, haben in der Sitzung vom 6. April 1965 die Bildung von 7 Regionalen Planungsgemeinschaften vorgeschlagen. Die Gemeinschaften sollen Gebietskörperschaften mit der Aufgabe der Regionalplanung sein. Der Kreis der Mitglieder soll sich mit dem der Landesplanungsgemeinschaften decken. Ihrer Rechtsnatur nach sind die Regionalen Planungsgemeinschaften jedoch keine Gemeindeverbände (die nur Gemeinden und Gemeindeverbände als Mitglieder haben können), sondern Sonderzweckverbände, denen überörtliche Aufgaben nur enumerativ oder allenfalls speziell zugewiesen werden können. Die Neuordnung würde in NRW darauf hinauslaufen, daß unter Aufhebung des Ruhrsiedlungsverbandes neben den vor drei Jahren geschaffenen drei Landesplanungsgemeinschaften 7 engere Zweckverbände träten, die sich allerdings mit den Regierungsbezirken und den umzuformenden Strukturverbesserungsregionen flächenmäßig decken würden. Die beiden Landschaftsverbände sollen bestehen bleiben. - Ob diese Konzeption der Klarheit und Einfachheit der Verwaltungsorganisation dienlich ist, wird bezweifelt. M.E. ist jede Neuordnung abzulehnen, die sich in der Bildung von Zweckverbänden, gleichgültig welcher Form, erschöpft, ohne ein klares, einzig aus Gemeinden und Gemeindeverbänden bestehendes kommunales Gesamtsystem zu schaffen. - Ein ähnliches Ziel verfolgt der Initiativantrag der Fraktion der FDP betr. den Entwurf eines Gesetzes über die Bildung von Regionen im Hess. Landtag (Landtags-Drucksachen Abt. I, V/1686). Die Fraktion schlägt die Bildung von 10 Regionen zur Erfüllung von Planungsaufgaben vor. Die Regionen sollen sich aus ein: bis zwei kreisfreien Städten und drei bis sechs neugegliederten Landkreisen zusammensetzen, ihrer Rechtsnatur nach Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Rechte der Selbstverwaltung und Gebietskörperschaften sein. Die nähere rechtliche Ausgestaltung bleibt den Mitgliedern überlassen. Ob die Regionen als Gemeindeverbände oder als sondergesetzliche Zweckverbände gedacht sind, läßt der Entwurf offen.

Entschluß seiner Mitglieder ausgeliefert werden; denn die Freiwilligkeit hat oft zur Folge, daß die Beteiligten von der Erfüllung ihrer Sonderwünsche das Gelingen des Ganzen abhängig machen. Der Zusammenschluß bleibt daher dem Gesetzgeber vorbehalten.

Der Kompetenzbereich des Regionalverbandes muß alle Angelegenheiten im Rahmen der Bestimmung der Körperschaft umfassen können, die von regionaler Bedeutung sind und deren zweckmäßige Wahrnehmung das Leistungsvermögen der Glieder übersteigt. Sie würden sich in Selbstverwaltungsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung aufzugliedern haben. Zu ihnen gehören zunächst die Regionalplanung ¹⁾ als Grundlage jeder weiteren Tätigkeit des Regionalverbandes im Verbandsgebiet und alle überörtlichen Aufgaben, die der Regionalplanung unmittelbar akzessorisch sind, wie vor allem Maßnahmen der Bodenvorratspolitik, der Flächensicherung und entwicklungsbestimmende Vorkehrungen. Ferner gesellen sich dazu alle spezifisch kommunalpolitischen Angelegenheiten, deren Wahrnehmung durch eine die gesamte Region erfassende Körperschaft notwendig ist, weil sie entweder überregional sind oder weil entsprechende Einrichtungen der Kreise und kreisfreien Städte das Gebiet des Regionalverbandes nicht hinreichend versorgen: z.B. Nahverkehrsmittel, Siedlung, Strom-, Gas- und Wasserversorgung, das Schulwesen (in den berufsbildenden und weiterführenden Schulen), Kulturförderung, Krankenhauswesen, Abwasser- und Müllbeseitigung, Industrieansiedlung usw. ²⁾.

-
- 1) Die Regionalplanung ist nach den bisher vorliegenden Landesplanungsgesetzen de iure staatliche Angelegenheit, aber de facto in gleicher Weise auch als kommunale Aufgabe anzusehen. Dazu Halstenberg, Regionalplanung im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, Landkreis 1963, 172 ff.
 - 2) Vgl. hierzu für den Raum Hannover die Aufstellung in Ordnung des Großraumes Hannover, Gutachtliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Großraumes Hannover vom 13. Juni 1961, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1962, 24 ff und 53 f.

Freilich brauchen die Regionalverbände nicht auf allen diesen Gebieten gleichermaßen tätig zu werden. Der Umfang ihres Aufgabenbereichs ist der jeweiligen kommunalpolitischen Lage einer Region anzupassen. Jedoch muß der Verband als gesetzlicher Organisationstypus so angelegt sein, daß sein Rahmen den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend ausgefüllt werden kann. Die Anlehnung an die Hessische Kreisordnung vom 25. Februar 1952 wird man dabei dem Verbands die Möglichkeit einräumen müssen, auch gegen den Willen der Glieder eine Aufgabe von regionaler Bedeutung an sich zu ziehen ¹⁾. Um jedoch von vornherein zu unterbinden, daß der Regionalverband die Selbstverwaltung seiner Mitglieder aushöhlt, wird ihm im Falle des Widerspruches eines Verbandsmitgliedes das Recht der Kompetenz-Kompetenz nur dann gegeben werden dürfen, wenn die überörtliche Wahrnehmung der Aufgabe regionales Bedürfnis ist. Die Aufsichtsbehörde wird darüber zu wachen haben, daß die Körperschaft nicht unnötig Angelegenheiten aus dem Bereich ihrer kommunalen Glieder an sich zieht.

Die innere Verfassung des Regionalverbandes wäre zweckmäßigerweise der des Landkreises nachzubilden. Die Regionalversammlung, die dem Kreistag entspricht, sollte sich jedoch, anders als beim Kreistag, aus den durch die Vertretungskörperschaften der Glieder gewählten Abgeordneten zusammensetzen. Da der Regionalverband ein echter Gemeindeverband sein soll, erscheint die

1) Einschränkung der Entwurf Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, aaO 9, der bei Übernahme kommunaler Aufgaben der Leistungsverwaltung die Zustimmung der beteiligten Landkreise und kreisfreien Städte verlangt.

mittelbare Wahl der Mitglieder der Regionalversammlung angebracht ¹⁾. Um die Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten, dürfte die Versammlung nicht mehr als 80 Abgeordnete umfassen. Daraus ergäbe sich, wenn man den größten hessischen Ballungsraum mit etwa 1,5 Millionen Einwohnern der Berechnung zugrunde legt, eine Stimme auf 20 000 Einwohner ²⁾. Der Vorteil dieses Berechnungsmodus liegt darin, daß die Stimmenverteilung in etwa mit der sachlichen Bedeutung der Beteiligten und ihrem Leistungsvermögen übereinstimmt sowie daß sie eine Majorisierung durch das größte Glied ausschließt ³⁾. In der Regionalversammlung sollte eine den jeweiligen politischen Verhältnissen entsprechende Repräsentanz angestrebt werden.

Was die Bestimmungen über den Regionalausschuß, den Direktor des Regionalverbandes, die Verbandswirtschaft und die Aufsicht betreffen, so wird hier ebenfalls eine Anlehnung an die Vorschriften der Hessischen Kreisordnung vorteilhaft sein ⁴⁾.

-
- 1) Vgl. dazu Schöne, Die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der deutschen Landkreise, in Constantin-Stein Bd. I, 19 ff (29).
 - 2) Bei Zugrundelegung der Einwohnerzahlen vom 1.1.1959 (vgl. Arbeitsgemeinschaft "Engeres Untermaingebiet", Bericht 1, Januar 1960, 18) ergeben sich bei einem Divisor von 20 000 und einer Restzahl von 10 000 Einwohnern in: Frankfurt 32 Abgeordnete, Kreis Offenbach 8, Kreis Groß Gerau 8, Kreis Friedberg 7, Main-Taunus-Kreis 6, Stadtkreis Offenbach 5, Ober-Taunuskreis 5, Kreis Hanau 4, Stadtkreis Hanau 2. Um die Regionalversammlung weder zu groß noch zu klein werden zu lassen, wird eine unterschiedliche Gestaltung des Berechnungsmodus in den einzelnen Bundesländern notwendig sein.
 - 3) Vgl. auch Ordnung des Großraumes Hannover, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1962, 74; Umlauf-Halstenberg, Organisation und Verfahren der Regionalplanung im Großraum Hannover, aaO 13 ff.
 - 4) Entsprechend in den anderen Bundesländern.

Ein besonderes Problem bildet die Größe der Regionalverbände. Um ein gesundes Verhältnis des Verbandes zu seinen Mitgliedern sowie die Effektivität der Regionalverwaltung zu gewährleisten, darf die Region weder zu klein noch zu groß bemessen sein. Es empfiehlt sich eine annähernde Übereinstimmung der verwaltungsräumlichen Grenzen mit den wirtschafts-, siedlungs-, naturräumlichen sowie historischen Grenzen anzustreben ¹⁾.

1) Vgl. Entwurf Neuordnung der Verwaltung in Nordrhein-Westfalen, aaO 2; ferner die Begründung des Abg. Dr. Lauscher zum Antrag der CDU und FDP betr. Organisation der staatlichen Mittelinstanz in der Sitzung des nordrhein-westfälischen Landtages vom 6. April 1965 aaO.
Vgl. Naunin, Landkreise und weitere Gemeindeverbände als Ergebnis und Problem der Entwicklung, Landkreis 1966, 173 (175).

S c h l u ß b e t r a c h t u n g

Am Schluß der Untersuchung soll das Verhältnis der Instrumente kommunaler Gemeinschaftsarbeit zu den verfaßten Selbstverwaltungskörperschaften zusammengefaßt werden.

Es ist allenthalben offenkundig, daß das herkömmliche kommunale Körperschaftssystem, welches sich in Gemeinden, Samtgemeinden (Ämter), Landkreise sowie Gemeindeverbände höherer Ordnung gliedert, an vielen Stellen nicht mehr fähig ist, den Anforderungen der modernen Verwaltung zu genügen. Ursache hierfür ist die Diskrepanz zwischen dem sich ständig ausdehnenden Zuständigkeitsbereich und der Verwaltungskraft der Gemeinden und Gemeindeverbände. An Vorschlägen und Versuchen territorialer Verwaltungsreformen hat es in der Vergangenheit nicht gefehlt. Ein durchschlagender Erfolg blieb ihnen jedoch im wesentlichen deshalb versagt, weil sie zu sehr auf punktuelle Maßnahmen gerichtet waren ¹⁾. Starken Antrieb hat die kommunale Neuordnung in den letzten Jahren von der Raumordnung und Landesplanung her erfahren. Obwohl die Erkenntnis als gesichert gelten darf, daß für die künftige Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften die Vergrößerung der Verwaltungseinheiten unabweisliche Notwendigkeit geworden ist, besteht in der Gegenwart eine starke Tendenz, Schwierigkeiten durch Instrumente kommunaler Gemeinschaftsarbeit zu beheben. Leistungsfähige

1) Dazu Delves, Das Reformprogramm des Landes Rheinland-Pfalz, in Städtetag 1965, 376.

Selbstverwaltungskörperschaften können nur durch eine generelle Anpassung des vorhandenen Ordnungsgefüges an die Anforderungen moderner öffentlicher Verwaltung unter Anwendung bekannter verwaltungsorganisatorischer Mittel geschaffen werden : durch Eingemeindung (unter Errichtung von Bezirksverwaltungen), durch Bildung von Samtgemeinden, Einkreisung bisher kreisfreier Städte, Neuaufgliederung der Landkreise und schließlich durch die kommunalorganisatorische Erfassung der Regionen mit Hilfe von Regionalverbänden.

Die Diskussionen in den einzelnen Bundesländern, vor allem in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zeigen, auch wenn sie von der politischen Problematik nicht frei sind, doch den Neuordnungswillen ¹⁾.

Zu einer Lösung des Stadt-Umland-Problems durch Einkreisung hat sich nunmehr, dem Beispiel der niedersächsischen Landesregierung im Falle Göttingen folgend, auch die nordrhein-westfälische Landesregierung im Siegerland entschlossen. Es ist im Interesse der kommunalen Selbstverwaltung zu hoffen, daß diese Beispiele Schule machen und weitere Anpassungen in Richtung des beschrifteten Weges folgen.

1) Vgl. dazu die Diskussionsbeiträge in der Sitzung des nordrhein-westfälischen Landtages vom 6. April 1965, aaO und die Erörterungen in der Sitzung des hessischen Landtages vom 1. Juli 1965, aaO. Am weitesten sind die Reformpläne in Rheinland-Pfalz gediehen. Dazu Deltos, aaO 377. Die rheinland-pfälzische Landesregierung plant auf Grund der Denkschrift Schnür über die Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz die Aufhebung der Regierungsbezirke Rheinhessen und Montabaur, des Bezirksverbandes Pfalz sowie die territoriale Neugliederung der Regierungsbezirke, der Landkreise, der Gerichtsgrenzen, Finanzamtsbezirke usw. - Weber, Raumordnung und Verwaltungsstruktur auf dem Karlsruher Juristentag 1964, DÖV 1965, 301 ff, schwebt der Gedanke vor, den Regionalverband dualistisch als staatliche und kommunale Instanz auszugestalten. Ferner vergl. Baurichter, Der Regierungspräsident im Spannungsfeld zwischen Staat und Gemeinden, Gemeinde 1965, 46. Vgl. dazu auch die Ansicht des Landkreistages Rheinland-Pfalz, Landkreis 1965, 371 f.

Durch die Umgestaltung des herkömmlichen Ordnungsgefüges erfährt die vorhandene staatliche Verwaltungsgliederung in Bezirke der mittleren und der unteren Verwaltungsbehörden eine manifeste Kritik. Weber ist beizupflichten, daß Rücksichten wenig angebracht sind, da unter den veränderten Anforderungen der Gegenwart hier sowieso manches überprüfungsbedürftig ist ¹⁾. Im Interesse der Einfachheit und Klarheit des gesamten Verwaltungssystems wird die grundsätzliche Deckungsgleichheit von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften und staatlichen Verwaltungsbezirken anzustreben sein.

Hingegen heißt es einen falschen Ansatzpunkt wählen, wenn man versucht, das kommunale Ordnungsgefüge durch Instrumente kommunaler Gemeinschaftsarbeit zu korrigieren. In der Effektivität und Stabilität ihren Aufgaben entsprechend ausgestaltet, sind sie weder dazu bestimmt noch geeignet, die Engmaschigkeit des herkömmlichen Ordnungssystems in Richtung auf ein den Anforderungen moderner Verwaltung genügendes Gesamtsystem hin auszuweiten und Ersatzfunktionen für die Gemeinden und Gemeindeverbände zu übernehmen. Die Rechtsformen kommunalen Zusammenwirkens sind an fest umrissene gesetzliche Schranken gebunden, die um so enger sein müssen, je weiter der Umfang ihrer Aufgaben ist und je leichter das jeweilige Rechtsinstitut in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung einzugreifen vermag. Sie sind geeignete und legitime Mittel

1) Weber, Gutachten 58 f; Wagener in AKW 1964, 257; vgl. ferner Galette, Raumplanung und kommunale Finanzwirtschaft, Eildienst Landkreistag NW 1964, 133; Kongreß der kommunalpolitischen Einigung der CDU/CSU, Komm.pol.Blätter 1964, 653; Göb, Gesunder Lebensraum für alle, Komm.pol.Blätter 1964, 670; die Diskussionsbeiträge in der Sitzung des nordrhein-westfälischen Landtages vom 6. April 1965, aaO und des hessischen Landtages vom 1. Juli 1965, aaO.

dort, wo Einzelprobleme einer interkommunalen Lösung bedürfen, aber durch die angepaßten Gemeinden und Gemeindeverbände nicht erfaßt werden ¹⁾. Jede weitere Gestaltung kommunaler Probleme durch Instrumente kommunaler Gemeinschaftsarbeit geht jedoch über das im Interesse der notwendig gemeinsamen Lösung zumutbare Maß einer Einschränkung der Selbstverwaltung hinaus und wirkt sich auf die Dauer als erhebliche Gefahr für den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung überhaupt aus.

1) Angelegenheiten dieser Art sind insbesondere großflächige Planungsaufgaben, zu deren Erfüllung die Bildung einer Planungsgemeinschaft in Form eines Zweckverbandes durchaus angebracht ist. Dazu Regionale Planungsgemeinschaften, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 58, Köln 1964, 8 ff; Gunkel, Regionale Planungsgemeinschaften und Regionalregionen in Hessen, Landkreis 1964, 115 ff.

A n h a n g

E n t w u r f

einer

R e g i o n a l v e r b a n d s o r d n u n g

für das Land Hessen

1. Abschnitt

Allgemeines

§ 1

Rechtsform und Mitglieder

- (1) Der Regionalverband ist Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Rechte der Selbstverwaltung durch seine gewählten Organe.
- (2) Mitglieder des Regionalverbandes sind die im Verband zusammengeschlossenen Landkreise und kreisfreien Städte.

§ 2

Name, Sitz und Siegel

- (1) Die Landesregierung bestimmt den Namen des Regionalverbandes. Der Name soll sich an den Namen einer Mitgliedskörperschaft oder an einen überkommenen Landschaftsnamen anlehnen.
- (2) Den Sitz der Regionalverwaltung bestimmt die Regionalversammlung; der Beschluß bedarf der Genehmigung der Landesregierung.
- (3) Der Regionalverband führt den Schriftverkehr ausschließlich unter der Bezeichnung "Regionalverband" unter Hinzufügung seines Namens. Der Verband führt ein Dienstsiegel mit der Wappenfigur des Landes.

§ 3

Verbandsgebiet

- (1) Das Gebiet des Regionalverbandes umfaßt das Gebiet der Mitgliedskörperschaften.

- (2) Das Gebiet des Regionalverbandes soll so bemessen sein, daß die Leistungsfähigkeit des Verbandes zur Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist.

§ 4

Gebietsänderungen

- (1) Aus Gründen des öffentlichen Wohles können die Grenzen des Regionalverbandes geändert werden. Die beteiligten Mitglieder sind vorher zu hören.
- (2) Sind die Beteiligten einverstanden, so spricht die Landesregierung die Änderung des Verbandsgebietes aus und bestimmt den Tag der Rechtswirksamkeit. Widerspricht ein beteiligtes Mitglied der Gebietsänderung, so bedarf es eines Gesetzes.
- (3) Werden die Grenzen von Mitgliedskörperschaften geändert, die zugleich Grenzen des Regionalverbandes sind, so bewirkt dies ohne weiteres die Änderung der Regionalverbandsgrenzen.
- (4) Rechtshandlungen, die aus Anlaß der Änderung des Verbandsgebietes erforderlich werden, sind frei von öffentlichen Abgaben und Gebühren.

§ 5

Rechte der Einwohner

Die Einwohner der im Verband zusammengeschlossenen Körperschaften sind berechtigt

1. die öffentlichen Einrichtungen des Regionalverbandes nach Maßgabe der für diese bestehenden Bestimmungen zu benutzen,
2. an der Vertretung und Verwaltung des Regionalverbandes nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes teilzunehmen. Für die ehrenamtliche Tätigkeit in der Verwaltung des Regionalverbandes gelten die Bestimmungen der §§ 21, 23 bis 27 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

2. Abschnitt

Wirkungsbereich

§ 6

Grundsätze

- (1) Die Regionalverbände sind, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, in ihrem Gebiet die

Träger der öffentlichen Aufgaben, die für die Förderung und Sicherung einer geordneten Gesamtentwicklung der Region und ihrer den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Anforderungen entsprechenden Gestaltung von Bedeutung sind und deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- und Finanzkraft der verbandsangehörigen Landkreise und Städte übersteigt. Sie fördern die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und vermitteln einen angemessenen Ausgleich der Belastungen.

- (2) Neue Aufgaben können dem Regionalverband nur durch Gesetz zugewiesen werden; das Gesetz hat zugleich die Aufbringung der Mittel zu regeln.

§ 7

Planungsaufgaben

- (1) Der Regionalverband ist Träger der Regionalplanung. Zur Durchführung der Planungsaufgaben hat er die Rechte und Pflichten eines Planungsverbandes im Sinne des § 4 des Bundesbaugesetzes, soweit dies Gesetz nichts anderes bestimmt.
- (2) Im Rahmen der Regionalplanung stellt der Regionalverband insbesondere Planungen auf für
 - a) eine gemeinsame Wasserverbandswirtschaft,
 - b) die Abfall- und Abwasserbeseitigung,
 - c) die Koordinierung der Nahverkehrsmittel,
 - d) die Verteilung neu zu errichtender weiterführender und berufsbildender Schulen sowie von Krankenanstalten, Friedhöfen und Sportplätzen innerhalb des Verbandsgebietes.
- (3) Der Regionalverband sichert die Vorhaltung von Baugebiete und Bauaustauschgebiete für die Verbandsmitglieder; er kann dieses Gelände selbst erwerben und zu diesem Zwecke anstelle der Verbandsmitglieder das Vorkaufsrecht nach den §§ 24 ff des Bundesbaugesetzes ausüben.

§ 8

Übernahme von Aufgaben durch den Regionalverband

- (1) Der Regionalverband kann im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs Aufgaben und Einrichtungen seiner Mitgliedskörperschaften mit deren Zustimmung übernehmen. Zur Übernahme ist ein Beschluß der Regionalversammlung und die Genehmigung der Aufsichtsbehörde des Regionalverbandes erforderlich. Der Beschluß bedarf der Zustimmung von mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Regionalversammlungsabgeordneten.

- (2) Stimmen die beteiligten Landkreise und kreisfreien Städte nicht zu, so kann die Übernahme erfolgen, wenn sie zum Wohle der gesamten Region notwendig ist. Absatz 1 Satz 2 und 3 gelten entsprechend
- (3) Die Bedingungen der Übernahme werden von den Beteiligten durch Vertrag festgesetzt. Kommt ein Vertrag nicht zustande, so werden sie von der Aufsichtsbehörde des Regionalverbandes bestimmt.

§ 9

Weisungsaufgaben

Den Regionalverbänden können durch Gesetz Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden; das Gesetz bestimmt die Voraussetzungen und den Umfang des Weisungsrechts und hat gleichzeitig die Aufbringung der Mittel zu regeln.

§ 10

Satzungen

- (1) Der Regionalverband kann seine Angelegenheiten durch Satzungen regeln, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.
- (2) Satzungen bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde nur, soweit dies ausdrücklich in den Gesetzen vorgeschrieben ist; sie sind der Aufsichtsbehörde mitzuteilen, auch wenn sie keiner Genehmigung bedürfen.
- (3) Satzungen sind im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen öffentlich bekannt zu machen. Sie treten, wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt ist, am Tage nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. Mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde kann einer Satzung rückwirkende Kraft beigelegt werden.

3. Abschnitt

Regionalversammlung, Regionalausschuß
Direktor des Regionalverbandes

§ 11

Bildung der Regionalversammlung

- (1) Die Mitglieder der Regionalversammlung werden von den Mitglieds Körperschaften für deren Wahlzeit

gewählt. Wählbar sind die Mitglieder der Vertretungen und die Beamten der Mitgliedskörperschaften. Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes des Regionalverbandes dürfen nicht Mitglieder der Regionalversammlung sein. Im übrigen gelten die Vorschriften der §§ 23, 24, 26 und 28 Absatz 1 der Hessischen Kreisordnung entsprechend.

- (2) Auf die Verbandsmitglieder entfallen auf je 20 000 Einwohner und für eine Restzahl von mehr als 10 000 Einwohnern ein Vertreter. Maßgebend sind dabei die Einwohnerzahlen, die für die jeweils letzten Gemeinde- bzw. Kreiswahlen maßgeblich waren.
- (3) Sind mehrere Vertreter zu wählen, so sind sie unter Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlenverfahrens entsprechend dem Verhältnis der Parteien und Wählergruppen bei den letzten Kommunalwahlen zu ermitteln.
- (4) Die Vertreter üben ihr Amt nach Ablauf der Zeit, für die sie bestellt sind, bis zum Amtsantritt der neu bestellten Vertreter weiter aus. Die Mitgliedschaft erlischt, wenn die Voraussetzungen der Wahl des Mitgliedes wegfallen.
- (5) Die Regelung der Einzelheiten über die Wahl und die Rechte und Pflichten der Mitglieder der Regionalversammlung erfolgt durch die Hauptsatzung.

§ 12

Aufgaben der Regionalversammlung

- (1) Die Regionalversammlung beschließt über die Angelegenheiten des Regionalverbandes, soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt. Sie kann die Beschlußfassung über bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten mit Ausnahme der in § 13 aufgeführten auf andere Organe des Regionalverbandes übertragen. Die Regionalversammlung kann die übertragenen Angelegenheiten jeder Zeit wieder an sich ziehen.
- (2) Die Regionalversammlung ist durch den Regionalausschuß und den Direktor des Regionalverbandes laufend über alle Angelegenheiten der Verwaltung zu unterrichten. Sie überwacht die gesamte Verwaltung des Regionalverbandes und die Geschäftsführung des Regionalausschusses. Zu diesem Zweck kann sie durch einen von ihr bestimmten Ausschuß oder einzelnen von ihr jeweils beauftragten Mitgliedern jederzeit Auskunft und Akteneinsicht verlangen.

§ 13

Ausschließliche Zuständigkeiten
der Regionalversammlung

Die Regionalversammlung beschließt über:

1. die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll,
2. die auf Grund des Gesetzes von der Regionalversammlung vorzunehmenden Wahlen,
3. die Änderung der Verbandsgrenzen,
4. den Erlaß, die Änderung und Aufhebung von Satzungen,
5. den Erlaß der Haushaltssatzung, die Festsetzung des Stellenplanes, die Beratung und Abnahme der Jahresrechnung und die Entlastung des Verbandsausschusses,
6. die Genehmigung außerplanmäßiger und überplanmäßiger Ausgaben, die Festsetzung von öffentlichen Abgaben (Gebühren und Beiträge), von Umlagen und allgemeinen privatrechtlichen Entgelten,
7. die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie die Beteiligung an diesen, die Umwandlung der Rechtsform von Eigenbetrieben oder wirtschaftlichen Unternehmen, an denen der Regionalverband beteiligt ist,
8. die Übernahme kommunaler Aufgaben und Einrichtungen nach § 8,
9. die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, den Abschluß von Gewährverträgen und die Bestellung anderer Sicherheiten für Dritte sowie solche Rechtsgeschäfte, die den vorgenannten wirtschaftlich gleich kommen,
10. die Genehmigung der Verträge von Mitgliedern der Regionalversammlung und des Verbandsausschusses, dem Verbandsdirektor und den leitenden Dienstkräften des Verbandes mit dem Regionalverband nach näherer Bestimmung der Hauptsatzung,
11. die Bestimmung des Sitzes und des Dienstsiegels.

§ 14

Einberufung, Zusammentritt und
Vorsitzender der Regionalversammlung

- (1) Die Regionalversammlung wird vom Verbandsdirektor einberufen. Sie tritt zum ersten Male binnen zwei Monaten nach ihrer Wahl zusammen. In der ersten Sitzung wählt sie unter der Leitung des an Jahren ältesten Mitglieds aus ihrer Mitte den Vorsitzenden und einen Vertreter. Für den Vorsitzenden und seinen Vertreter gilt die Vorschrift des § 31 Absatz 2 der Hessischen Kreisordnung entsprechend.

- (2) Die Regionalversammlung tritt mindestens zweimal im Jahr zusammen. Für das Verfahren finden die Vorschriften der §§ 52 bis 55, 56 Absatz 1 Satz 1, 58 bis 61 der Hessischen Gemeindeordnung und § 32 Satz 3 der Hessischen Kreisordnung entsprechende Anwendung.

§ 15

Ausschüsse der Regionalversammlung

Zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse kann die Regionalversammlung Ausschüsse aus ihrer Mitte bilden. Diese haben über ihre Tätigkeit in der Regionalversammlung Bericht zu erstatten. § 62 Absatz 2 bis 7 der Hessischen Gemeindeordnung gilt sinngemäß.

§ 16

Beanstandung der Beschlüsse der Regionalversammlung

Der Regionalausschuß hat unter Darlegung der Gründe schriftlich einem Beschluß der Regionalversammlung zu widersprechen, wenn dieser das Recht verletzt oder das Wohl des Regionalverbandes gefährdet. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung. Die Regionalversammlung hat innerhalb eines Monats erneut über die strittige Angelegenheit zu beschließen. Verletzt der neue Beschluß das Recht, so hat der Regionalausschuß ihn zu beanstanden. § 34 Absatz 2 der Hessischen Kreisordnung gilt entsprechend.

§ 17

Auflösung der Regionalversammlung

- (1) Die Aufsichtsbehörde kann nach Beschluß der Landesregierung ermächtigt werden, die Regionalversammlung aufzulösen, wenn sie dauernd beschlußunfähig ist.
- (2) Ist die Regionalversammlung aufgelöst, so hat binnen drei Monaten die Nachwahl stattzufinden.

§ 18

Zusammensetzung des Regionalausschusses

- (1) Der Regionalausschuß besteht aus dem Direktor des Regionalverbandes als Vorsitzenden, dem Ersten

und weiteren fünf Beigeordneten. Die Beigeordneten sind ehrenamtlich tätig; sie dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder der Regionalversammlung sein.

- (2) Der Direktor des Regionalverbandes und die Beigeordneten werden von der Regionalversammlung gewählt. Für die Wahl gilt § 55 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.
- (3) Die Amtszeit des Regionaldirektors beträgt sechs Jahre. Die Beigeordneten werden für die Wahlzeit der Regionalversammlung gewählt. Im übrigen finden die Bestimmungen der §§ 37 bis 40 der Hessischen Kreisordnung sinngemäße Anwendung.

§ 19

Zuständigkeiten des Regionalausschusses

- (1) Der Regionalausschuß ist die Verwaltungsbehörde des Regionalverbandes. Er besorgt die laufenden Geschäfte nach den Beschlüssen der Regionalversammlung. Insbesondere hat er
 - a) die Gesetze und Verordnungen sowie die im Rahmen der Gesetze erlassenen Weisungen der Aufsichtsbehörde auszuführen,
 - b) die Beschlüsse der Regionalversammlung vorzubereiten,
 - c) die Bediensteten des Regionalverbandes anzustellen, zu befördern und zu entlasten,
 - d) die ihm nach diesem Gesetz obliegenden oder der Regionalversammlung zugewiesenen Angelegenheiten zu erledigen,
 - e) den Haushaltsplan aufzustellen, das Kassen- und Rechnungswesen zu überwachen und das Verbandsvermögen zu verwalten,
 - f) den Regionalverband zu vertreten.
- (2) Für das Verfahren des Regionalausschusses gelten die Vorschriften der §§ 67 bis 69 der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

§ 20

Befugnisse des Direktors des Regionalverbandes

- (1) Der Direktor des Regionalverbandes bereitet die Beschlüsse des Regionalausschusses vor und führt sie aus. Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung.
- (2) Der Direktor erledigt die laufenden Verwaltungsgeschäfte selbständig, soweit nicht auf Grund gesetzlicher oder wegen der Bedeutung der Sache

der Regionalausschuß zur Entscheidung berufen ist. In dringenden Fällen kann der Direktor des Regionalverbandes die erforderlichen Maßnahmen von sich aus anordnen, wenn die vorherige Entscheidung des Regionalausschusses nicht eingeholt werden kann.

§ 21

Rechts- und Verwaltungsgeschäfte

- (1) Der Regionalausschuß vertritt den Regionalverband in Rechts- und Verwaltungsgeschäften sowie im gerichtlichen Verfahren.
- (2) Erklärungen, durch die der Regionalverband verpflichtet werden soll, sind nur rechtsverbindlich, wenn sie in Schriftform abgefaßt und vom Direktor oder dem Ersten Beigeordneten sowie von einem weiteren Mitglied des Regionalausschusses unterzeichnet und mit dem Dienstsiegel versehen sind. Dies gilt nicht für die Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie für Erklärungen, die ein für ein Geschäft oder einen Kreis von Geschäften Bevollmächtigter abgibt, wenn die Vollmacht schriftlich erteilt ist. § 45 Absatz 3 der Hessischen Kreisordnung gilt sinngemäß.

§ 22

Beanstandungsrecht

- (1) Verletzt ein Beschluß des Regionalausschusses das Recht oder gefährdet er das Wohl des Verbandes, so hat der Direktor dem Beschluß unter Darlegung der Gründe schriftlich zu widersprechen. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung. § 16 Absatz 1 Satz 3 findet entsprechende Anwendung. Verbleibt der Regionalausschuß bei seinem Beschluß, so kann der Direktor die Entscheidung der Regionalversammlung anrufen.
- (2) Unterläßt es der Regionalausschuß, einem Beschluß der Regionalversammlung gemäß § 16 zu widersprechen oder ihn zu beanstanden, so hat dies der Direktor zu tun.

§ 23

Vorzeitige Abberufung des Direktors des Regionalverbandes

Der Direktor des Regionalverbandes kann von der Regionalversammlung vorzeitig abberufen werden. Die vorzeitige Abberufung muß von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Regionalversamm-

lungsabgeordneten beantragt werden. Der Beschluß bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten. Im übrigen gilt § 49 der Hessischen Kreisordnung sinngemäß.

4. Abschnitt

Bedienstete

§ 24

Bedienstete des Regionalverbandes

- (1) Der Direktor des Regionalverbandes ist Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Lohnempfänger des Regionalverbandes mit Ausnahme der Beigeordneten. Durch Verordnung der Landesregierung wird bestimmt, wer Dienstvorgesetzter gegenüber dem Direktor und den Beigeordneten, wer oberste Dienstbehörde und wer Einleitungsbehörde im Sinne des Dienststrafrechts für die Bediensteten des Regionalverbandes ist.
- (2) Die Vorschriften über die Rechtsverhältnisse der Kreisbediensteten - § 51 der Hessischen Kreisordnung - gelten sinngemäß für die Bediensteten des Regionalverbandes.

5. Abschnitt

Verbandswirtschaft

§ 25

Gebühren, Beiträge und Umlagen

- (1) Die Befugnis und Verpflichtung des Regionalverbandes Gebühren und Beiträge zu erheben, richtet sich nach dem Preussischen Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. April 1906 (Gesetzessammlung S. 159) in der jeweils geltenden Fassung.
- (2) Der Regionalverband erhebt, soweit die sonstigen Einnahmen zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen, nach den hierfür geltenden Vorschriften von seinen Verbandsmitgliedern eine Umlage. Die Umlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Rechnungsjahr neu festzusetzen.

§ 26

Haushalt und Wirtschaftsführung

Für den Haushalt und die Wirtschaftsführung des Regionalverbandes gilt § 52 der Hessischen Kreisordnung entsprechend.

6. Abschnitt

Aufsicht

§ 27

Aufsicht

Die Aufsicht über die Regionalverbände führt der Innenminister. Für die Aufsicht des Staates gelten die Bestimmungen des Siebten Teils der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

7. Abschnitt

Übergangs- und Schlußvorschriften

§ 28

Aufgabenübergang

Der neu gebildete Regionalverband übernimmt die Aufgaben der Regionalplanung, sobald der Regionalausschuß gebildet ist, spätestens am Ersten des sechsten Monats nach Inkrafttreten der Regionalordnung. Der Zeitpunkt des Aufgabenübergangs ist öffentlich bekannt zu machen.

§ 29

Bildung der ersten Regionalversammlung

- (1) Die erste Regionalversammlung ist für die Zeit bis zum Ablauf der beim Inkrafttreten der Regionalordnung laufenden Wahlperiode des Kreistags zu bilden.
- (2) Die Mitglieder der Regionalversammlung sind binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten der Regionalordnung von den Stadtverordnetenversammlungen bzw. Kreistagen zu wählen.
- (3) Die erste Regionalversammlung wird binnen zwei weiterer Monate von dem an Lebensjahren ältesten Vorsitzenden der Vertreterversammlungen der Mitglieds Körperschaften unter Mitteilung der Tagesordnung einberufen.

§ 30

Überleitungs- und Durchführungsvorschriften

- (1) Die Landesregierung kann Überleitungsvorschriften erlassen.

- (2) Der Minister des Inneren wird ermächtigt, durch Verordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes Vorschriften für die Regionalverbände zu erlassen; soweit es sich um Bestimmungen handelt, die die Wirtschaft der Regionalverbände betreffen, erläßt er sie gemeinsam mit dem Minister der Finanzen.

§ 31

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Lebenslauf

Am 30. Oktober 1939 wurde ich als Sohn des Diplomlandwirtes Dr. Emil Jestaedt und seiner Ehefrau Martha Jestaedt, geb. Hasken in Münster/Westf. geboren. Infolge des Krieges siedelte meine Familie 1943 nach Fulda über. Nach dem Besuch der Volksschule wurde ich Ostern 1950 Schüler des humanistischen Gymnasiums in Fulda, an dem ich am 17. Februar 1959 die Reifeprüfung ablegte.

Im Sommersemester 1959 begann ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster/Westf. Das Sommersemester 1960 und das Wintersemester 1960/61 studierte ich in Lausanne. Die folgenden Semester verbrachte ich in Marburg/L. Am 13. November 1963 bestand ich in Frankfurt die 1. juristische Staatsprüfung.

Zur Zeit befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst.

